

Jesús Punzón Moraleda

**LA ACCIÓN DE INDEMNIZACIÓN POR
RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL
SEGÚN EL ARTÍCULO 215.2 DEL T.CE.**

I.S.B.N. Ediciones de la UCLM
84-8427-434-9



Ediciones de la Universidad
de Castilla-La Mancha

Cuenca, 2006

FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS JURÍDICO-SOCIALES
ÁREA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

LA ACCIÓN DE INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD
EXTRA CONTRACTUAL SEGÚN EL ARTÍCULO 215.2 T.CE.

Memoria presentada por D. Jesús Punzón Moraleda para la obtención del grado
de Doctor en Derecho,
dirigida por el Dr. D. Luis Ortega Álvarez, Catedrático de Derecho Administrativo
en la Facultad de Derecho de la Universidad de
Castilla-La Mancha.

Universidad de Castilla-La Mancha, 1997.

ÍNDICE GENERAL

ABREVIATURAS UTILIZADAS.

I. Abreviaturas de interés documental.

II. Abreviaturas de interés práctico.

PRELIMINAR.

INTRODUCCIÓN.

CAPÍTULO I. CARÁCTER AUTÓNOMO DEL RECURSO DE RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL.

1. Introducción.

2. Declaración de la ilegalidad origen del daño como característica propia de la formulación del carácter autónomo.

3. La acción de indemnización como vía autónoma.

A) Su autonomía respecto de la acción por omisión.

B) Su autonomía respecto del recurso de anulación.

a) Diferencia entre el recurso de anulación y la acción de indemnización en el seno de la autonomía del recurso.

4. Casos extraordinarios.

CAPÍTULO II. CONDICIONES QUE DEFINEN LA EXISTENCIA DE RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL POR ACTOS DE LAS INSTITUCIONES.

1. Introducción.

2. Legitimación.

A) Legitimación activa.

a) Presentación de la demanda.

B) Legitimación pasiva.

3. Plazo para interponer la acción de indemnización.

- A) Interrupción de la prescripción.
- a) Interposición de la demanda ante el TJCE.
- b) Mediante reclamación previa.
- B) El plazo y los daños y perjuicios futuros.
- C) Ampliación del plazo por razón de la distancia.
- D) La apreciación de oficio del plazo por parte del TJCE.
- E) Excepción a la regla general.

4. Requisitos que se han de dar para que exista responsabilidad.

- A) Ilícitud de la actuación imputada a las Instituciones comunitarias.
- a) Violación suficientemente caracterizada.
- a') La jurisprudencia de las sentencias: 1) *The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd*; 2) *Erich Dillenkofer y Otros v. Bundesrepublik Deutschland*; 3) *Denkavit International BV y Otros v. Bundesamt für Finanzen*.
- b') Conclusiones.
- b) Reflexión final sobre la ilegalidad de los actos de las instituciones.
- c) Breve apunte sobre la *falta* en el T.CECA como fundamento de su sistema de responsabilidad.
- B) Realidad del daño.
- a) Daños futuros.
- b) La existencia de un daño directo e individualizado.
- c) La certeza del daño.
- d) La gravedad del daño.
- e) Daños materiales indemnizables.
- f) Perjuicios no patrimoniales: los Daños morales.
- C) Daños causados por los agentes de las Instituciones en el ejercicio de sus funciones.
- D) Existencia de una relación de causalidad entre las actuaciones de las Instituciones y el perjuicio invocado.

CAPÍTULO III. RELACIÓN EN EL MARCO DE LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL ENTRE LOS TRIBUNALES DE LOS PAÍSES MIEMBROS Y EL TJCE.

1. Reparto de la tarea jurisdiccional entre el TJCE y los tribunales de los Estados miembros.

- A) Concurrencia de responsabilidad entre los ordenamientos comunitario y de los Estados miembros.

- B) Efecto directo y aplicabilidad directa del Derecho comunitario.
- C) Breve alusión a la responsabilidad del Estado legislador.
- D) La ejecución del Derecho comunitario y la problemática competencial interna.
- E) Responsabilidad de los Estados miembros por la no transposición en plazo de una disposición de Derecho derivado.
- F) Responsabilidad de los Estados miembros por la transposición incorrecta de una disposición de Derecho derivado.
- G) Daño procedente de las medidas nacionales en correcta ejecución del Derecho comunitario.

2. La acción de restitución o acción de devolución de lo indebidamente pagado.

- A) Excepción a la regla ordinaria.

3. Simultaneidad de la acción indemnizatoria ante el TJCE y los Tribunales del Estado miembro.

- A) Concurrencia de responsabilidades de la Comunidad y de los Estados miembros: repercusiones esenciales de la jurisprudencia derivada de la sentencia *Kampffmeyer*.

4. Carácter subsidiario del recurso de responsabilidad extracontractual de las vías de recurso internas en los Estados miembros.

CAPÍTULO V. LA EJECUCIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO DENTRO DEL ESTADO ESPAÑOL PARA SALVAGUARDAR SU RESPONSABILIDAD ANTE LA COMUNIDAD EUROPEA.

1. Intervención de las Administraciones de los Estados como órganos de ejecución del Derecho comunitario.

2. Situación de las CC.AA. en cuanto a la ejecución de la legislación comunitaria y cumplimiento que se deriva en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario.

- A) Normas de ejecución y distribución competencial.

a) Ejecución por las CC.AA. de materias relativas a sus *competencias exclusivas*.

b) Ejecución en caso de *competencias compartidas* por el Estado y las CC.AA.

B) El Estado como garante del cumplimiento del Derecho comunitario y medios de que dispone para hacerlo cumplir a las CC.AA.

a) Reserva de la legislación básica al Estado.

b) Principal excepción de reserva al Estado en materia económica: artículo 149.1.13ª CE:

Beses de coordinación de la planificación autonómica.

3. Utilización de la garantía establecida en el artículo 93 CE como medio para salvaguardar la responsabilidad del Estado ante la Comunidad Europea.

A) El artículo 93 CE en el ámbito de las relaciones interestatales y su relación con el artículo 149.1.3 CE.

B) El control del Estado sobre las CC.AA. en relación con la garantía del cumplimiento que se deriva del artículo 93 CE.

a) Leyes de armonización: artículo 150.3 CE.

b) La "coacción Estatal": artículo 155 CE.

c) La denominada "cláusula de supletoriedad": artículo 149.3 CE.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

ANEXO JURISPRUDENCIAL.

ABREVIATURAS UTILIZADAS

I. ABREVIATURAS DE INTERÉS DOCUMENTAL:

AFDL.....	Annuaire Français de Droit International
AJDA.....	L'Actualité juridique-Droit administratif
A-RCDP.....	Autonomies-Revista Catalana de Derecho Público
BEI.....	Banco Europeo de Inversiones
BOE.....	Boletín Oficial del Estado
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CDE.....	Cahiers de Droit Européen
CE.....	Constitución Española
CECA.....	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CEEA.....	Comunidad Europea de la Energía Atómica
CGPJ.....	Consejo General del Poder Judicial
CMLR....	Common Market Law Reports
CMLR.....	Common Market Law Review
DA.....	Documentación Administrativa
DCSI.....	Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali
DJ.....	Documentación Jurídica
DOCE.....	Diario Oficial de las Comunidades Europeas
ELR.....	European Law Review
EBLR.....	European Business Law Review
GJCEE (GJCE)....	Gaceta Jurídica de la C.E.E. (C.E.)
FOGASA.....	Fondo de Garantía Salarial
GDA.....	Giornale di Diritto amministrativo
ILJ.....	The Industrial Law Journal
INAP.....	Instituto Nacional de Administración Pública
IVAP.....	Instituto Vasco de Administración Pública
LEEC.....	The Law of the European Economic Community
LIEI.....	Legal Issues of European Integration
LQR.....	Law Quarterly Review
MJECL.....	Maastricht Journal of European and Comparative Law
MLR.....	Modern Law Review

NLJ.....New Law Journal
PETJCE.....Protocolo del Estatuto del Tribunal de Justicia de La Comunidad Europea
PETJCECA.....Protocolo del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero
PETJCEEA.....Protocolo del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de la Energía Atómica
PL.....Pasicrisie Luxembourgeoise
RAP.....Revista de Administración Pública
RDCDGO.....Rivista di Diritto Commerciale del Diritto Generale delle Obligazioni.
RDE.....Rivista di Diritto Europeo
RDP.....Revista de Derecho Político
RDSPFE.....Revue du Droit public et de la science politique en France et a l'etranger
REALA.....Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica
REDA.....Revista Española de Derecho Administrativo
REDT.....Revista Española de Derecho del Trabajo
REICE.....Revista de Estudios e Investigación de las Comunidades Europeas.
RFDA.....Revue Française de Droit Administratif
RFECP.....Reveu Française d'Etudes Constitutionnelles et Politiques
RGD.....Revista General de Derecho
RIDPC.....Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario
RIE.....Revista de Instituciones Europeas
RMC.....Revue du Marché Commun
RPTJCE.....Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.
RPTPICE.....Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas
RTDE.....Revue Trimestrielle de Droit Européen
RTDP.....Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico
RTDPC.....Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile
RVAP.....Revista Vasca de Administración Pública
S-EW.....Sociaal-Economische Wetgeving
SJ.....La Semaine Juridique
STC.....Sentencia del Tribunal Constitucional
STS.....Sentencia del Tribunal Supremo
TJCE.....Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TPICE.....Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas.

TC.....Tribunal Constitucional
TS.....Tribunal Supremo
TUE.....Tratado de la Unión Europea
UE.....Unión Europea
VJIL.....Virginia Journal of International Law
VLR.....Villanova Law Review

II. ABREVIATURAS DE INTERÉS PRÁCTICO:

A.Auto
art.-sartículo-s
As.Asunto
As. ac.Asuntos acumulados
Coord.-s.....Coordinador-es
ed.edición
ed. franc. -ingl.-ital.....edición en francés, en inglés, en italiano.
Ed.Editorial
FJ.....Fundamento jurídico
ibíd.ibídem (en el mismo lugar)
nº.número
op. cit.opus citatum (obra citada)
pág.-spágina-s
Rec.Recopilación
S.-SS.Sentencia-s
ss.siguientes
Trad.Traducción
v.versus (contra)
v.g.verbi gratia (por ejemplo)
vid.videtur (véase)
vol.volumen

PRELIMINAR.

Comenzar una obra de la envergadura de una tesis doctoral supone plantearnos un reto ciertamente intangible, pues creemos saber, en principio, de donde partimos, y sólo podemos tener cierta idea, acaso unas pequeñas imágenes referenciales, de aquel lugar de la ciencia jurídica al que deseamos llegar.

Es el prefacio, además, una actitud solemne sobre la que solemos depositar gran parte de nuestra ciencia y saber a modo de confianza ineluctable. Actúa también como un gran telescopio que nos acerca a lo más profundo de nuestra conciencia, hacia una realidad ajena y particular que es el mundo de las normas que nos rigen, y aún más, de aquellos principios o metáforas pseudopositivas que utilizamos para describir la estructura que rige nuestras vidas.

Es en definitiva, como un pequeño tunel, una profunda cavidad que hemos de recorrer con ciertos miedos y angustias reversibles, con la certeza de que seremos capaces de encontrar un símbolo que delate la existencia de un algo más, de un vestigio a partir del cual seamos capaces de comenzar a elaborar una duda metódica y despertar en nuestra inteligencia una curiosidad que se nos antoja la llave que ha de abrirnos esa puerta final en la oscuridad que nos envuelve. También es verdad que allí dentro no estamos solos, sino que llevamos con nosotros los primeros consejos de nuestro Maestro, alguien en quien hemos de depositar una confianza, hasta ese momento inicial, desconocida, y que al principio se vislumbra como misteriosa. Después, poco a poco, se va manifestando como la auténtica luz de nuestras reflexiones, allí, en el silencio de nuestro caminar.

Por fin, encontramos el final de la oscuridad. Es ese el preciso momento en el cual nos damos cuenta de que sólo acabamos de comenzar, pues allí está el Maestro para inducirnos, ahora sí, su ciencia. La prueba es superada y comienzan las auténticas dificultades.

El símbolo hallado, al que anteriormente hicimos referencia, no fue otro que el término responsabilidad. Su concepto, según la primera acepción del Diccionario de la Real

Academia Española es "calidad de responsable", lo que jurídicamente se traduce en el reconocimiento y en la aceptación de las consecuencias que se derivan de un acto u omisión.

Por tanto, lo único que nos quedaba, era concretar qué aspecto se debía analizar de ese específico sector del Derecho y que fuese lo suficientemente importante como para justificar el trabajo que en él se debería invertir.

De esta manera, el planteamiento se enfocó de modo que el objeto de estudio tuviera una utilidad práctica indiscutible y que mediante su elaboración se manejase una concepción del Derecho emanada de diferentes concepciones y sistemas jurídicos. El resultado era patente, ya que sólo existe un arquetipo de Derecho con dichas características: el Derecho comunitario.

Es el Derecho comunitario el signo de una concepción cuasi utópica de un sistema político, económico y social, la clave de un intento de unificación de ideas y proyectos que día a día va tomando una forma cada vez más reconocible. Este modelo de difícil concreción es el resultado, en definitiva, de una imbricación de culturas jurídicas desarrolladas a partir de una creencia sustentada en la Unión del Pueblo que nunca llegó a existir pero los menos escépticos pensamos que se está construyendo.

A partir de este juicio, se optó por examinar la responsabilidad no contractual según quedó plasmada en el artículo 215 T.CE tras las últimas incorporaciones que se realizaron en el Tratado de Maastricht.

Para ello hemos dividido el estudio en cuatro capítulos en los que de forma continuada es menester tener presente concepciones internas típicas para intentar lograr, en ocasiones, resultados atípicos que converjan en concepciones comunes para los sistemas de todos los Estados.

Además, es esa relación de coexistencia, la que fortalece y unifica, a partir de un continuo

perfeccionamiento, la adecuación manifiesta y sostenible de las repercusiones que se producen en la esfera de los Derechos internos de los Estados miembros.

Por consiguiente, nuestra labor se ha centrado en toda la compleja problemática que se desprende del ámbito de actuación de un artículo ciertamente regulador de una realidad en el que la actividad del legislador se desarrolló para lograr un fin reflexionado, es decir, que regulase elementales formas de actuación u omisión y que a su vez actuase como la base simbólica de una manifestación jurídica cuya aplicación más inmediata no fuera otra que la de construir una concepción ordinaria formulada en forma de ciencia positiva.

INTRODUCCIÓN.

La obra ha sido estructurada de tal forma que nos permita poder recurrir a la misma para profundizar sobre la situación jurídica en la que se encuentran los administrados de los Estados miembros. Esta particularidad hace que sea un estudio abierto a las continuas evoluciones que se propugnan, sobre todo, desde el TJCE, auténtico artífice de las construcciones jurisprudenciales que, día a día, convierten la responsabilidad extracontractual en una vía procesal de extraordinaria importancia para proteger legítimos derechos, personales y patrimoniales.

En el Capítulo I, se analiza de forma pormenorizada una de las características que mejor han definido el recurso de responsabilidad extracontractual, es decir, su autonomía, sobre todo, de los recursos de omisión y anulación, aquéllos que mayor polémica han suscitado desde una perspectiva procedimental.

Después, en el Capítulo II de la obra, se estudian aspectos del sistema cuyo conocimiento se hace necesario debido a que están íntimamente unidos a la zona de inflexión que hace comunes a todos los procedimientos, o lo que es lo mismo, estructuralmente hablando, es el bloque del análisis que refleja que es verosímil creer que las conjeturas, determinables según definidas bases de elaboración, deban ser entendidas, según forma figurada, como si se tratara de un ADN jurídico que nos permitiera diferenciar un recurso de otro con precisión. En otras palabras, se hace hincapié en aquellos elementos que formalmente podríamos denominar requisitos sustanciales o de forma, como la legitimación, plazos, etc.

Más tarde, en el Capítulo III, se entra en el examen, por otra parte problemático, del marco jurídico en el cual actúa la responsabilidad extracontractual conforme a la relación entre los ordenamientos comunitario y de los Estados miembros. Especialmente, se han tenido en consideración apartados en los que se ponen de manifiesto puntos de difícil concreción, tales como la aplicación de la normativa comunitaria de Derecho derivado, lesiones producidas por los Estados miembros en virtud de la ejecución del Derecho comunitario y la concurrencia de responsabilidades entre la Comunidad y los Estados miembros.

Por último, en el Capítulo IV, se estudia, a modo de Derecho comparado, la situación española en cuanto a la ejecución del Derecho comunitario, refiriéndonos de forma especial a las Comunidades Autónomas. En este sentido, la obra en esta sección se centra sobre dos pilares fundamentales. Por un lado, la primera observación que hay que realizar es de particular importancia, ya que se pone de manifiesto el sistema de control que ejerce el Estado español sobre las Comunidades Autónomas como garante del cumplimiento del Derecho comunitario. Por otro, se desarrolla el mecanismo garante establecido en el artículo 93 de la Constitución española como medio de salvaguardia de la responsabilidad extracontractual del Estado ante las Instituciones de la Unión Europea, al que debemos añadir su interrelación con otros artículos constitucionales, los cuales, ayudados por la difícil labor interpretativa del Tribunal constitucional, siguen haciendo evolucionar las perspectivas jurídicas que en un primer momento se les dio.

CAPÍTULO I

CARÁCTER AUTÓNOMO DEL RECURSO DE RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL.

1. Introducción.

2. Declaración de la ilegalidad origen del daño como característica propia de la formulación del carácter autónomo.

3. La acción de indemnización como vía autónoma.

A) Su autonomía respecto de la acción por omisión.

B) Su autonomía respecto del recurso de anulación.

a) Diferencia entre el recurso de anulación y la acción de indemnización en el seno de la autonomía del recurso.

4. Casos extraordinarios.

1. Introducción.

Iniciando este análisis es menester decir, por su consabida complejidad, que es un recurso que ha estado estrechamente relacionado con el recurso de anulación y de omisión¹. En este

¹Es necesario hacer una breve aclaración en cuanto a la terminología utilizada respecto al Recurso de omisión para evitar ambigüedades que se podrían suscitar partiendo de la utilización terminológica del recurso que los diversos autores han realizado cuando han tratado el tema en cuestión. Principalmente se han utilizado cinco términos: omisión, inactividad, inacción, de carencia, y de queja. Recurso por omisión tal y como, por ejemplo, es llamado por ALONSO GARCÍA en Derecho Comunitario..., Op. cit. págs. 414-428, y ESCOBAR HERNÁNDEZ en El recurso por omisión ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, 1ª ed., Ed. Cívitas, Madrid, 1993, quienes estudian con detalle dicho recurso; por contra, hay otros autores, tal es el caso de SILVA DE LAPUERTA, Rosario en El procedimiento ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, 2ª ed., Ed. La Ley, Madrid, 1993, págs. 167-196, que prefiere denominarlo recurso de inacción.

También sigue esta línea en cuanto al tratamiento del término MARTÍN ARRIBAS, Manual de Derecho..., Op. cit. pág. 73, quien en el apartado cuarto del capítulo tercero denomina al recurso "por inactividad u omisión", aclarando en la nota pie de página 173: "Aquí empleamos el término inactividad u omisión y no el de carencia dado que, en primer lugar, expresa con mayor fidelidad el contenido del recurso en el idioma español (inactividad: falta de actividad; omisión: abstención de hacer o de decir; carencia: falta o privación de alguna cosa) y, en segundo lugar, creemos que está admitido así por la mayor parte de nuestra doctrina así como por la traducción al castellano de textos foráneos".

Por mi parte, seguiré la denominación aplicada por ALONSO GARCÍA, GUY ISAAC, ESCOBAR HERNÁNDEZ, etc, debido a que en los artículos 175 T.CE, 35 T.CECA, y 148 T.CEEA, en todos los casos nos hablan de "abstención", y según el Diccionario de la Lengua Española-Real Academia Española,

sentido BOULOIS² advierte que "l'autonomie de l'action en réparation revêt dans le regime CEE un aspect en partie différent de celui que l'on a rencontré dans le régime CECA. Si cette autonomie a été affirmée, comme dans ce dernier, par rapport aux recours en annulation et en carence, elle a dû également l'être non pas par rapport à une autre modalité de la responsabilidad de la Communauté mais dans les relations de cette action avec celles ouvertes devant les juridictions nationales contre les autorités nationales appliquant le droit communautaire"³. En esta reflexión se puede advertir que en realidad existe en el ámbito doctrinal un reflejo jurisprudencial acorde con unas necesidades procesales garantes de la autonomía de los recursos para las acciones que fueron creados. Y aún yendo más allá de la simple autonomía de los recursos de anulación y de omisión, hace gala de un inequívoco sentimiento protector de las formas procesales comunitarias de las propias actuaciones de las autoridades nacionales, lo que habría que entender como una separación virtual entre los medios al alcance de quien pretende una indemnización en el ámbito de la responsabilidad extracontractual en el derecho de los Estados miembros y la que se deriva del Derecho vigente, ya sea Derecho originario, ya sea Derecho derivado, que es aceptado por los distintos países que configuran la Unión Europea.

Es la autonomía⁴ propia del recurso de responsabilidad extracontractual una de las primeras

Vigésima Primera Edición, Madrid, 1992, pág. 1046, el concepto omisión es definido como la abstención de hacer o decir y, en su segunda acepción, como falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado; sin embargo inacción -pág.812- es únicamente la falta de acción, ociosidad, inercia. Parece claro que es más conveniente, por tanto, la utilización del término "omisión" por cuanto parece que es el que mejor se ajusta al significado que se ha pretendido dar en los Tratados Constitutivos. Para la no utilización del término carencia, valga lo expresado por MARTÍN ARRIBAS en el párrafo anterior de la nota. Partidarios de la utilización del recurso de queja y de carencia son, por ejemplo, RICHARD PLENDER en la traducción que PÉREZ SANTOS hace de su libro Introducción al Derecho Comunitario Europeo, Madrid, 1984, pág. 294; LOUIS, Jean-Victor, y Otros, "Article 178", Commentaire Megret-Le Droit de la CEE, vol. 10: La Cour de Justice-Les actes des institutions, Ed. Etudes Europeennes, 1993, pág. 285.

² BOULOIS, Jean, Droit institutionnel des communautés européennes, 4ª ed., Ed. Montchrestien, París, 1993, pág. 356, apartado 651.

³ Trad.: "La autonomía de la acción de reparación reviste en el régimen CEE un aspecto diferente en parte del que se encuentra en el régimen CECA. Si esta autonomía ha sido afirmada, como en el último caso, con respecto a los recursos de anulación y de omisión, ha debido serlo igualmente no con respecto a otra modalidad de responsabilidad de la Comunidad, sino con respecto a las relaciones de esta acción con ellas establecidas ante las jurisdicciones nacionales en contra de las autoridades nacionales que han aplicado el derecho comunitario".

⁴ MARK L. JONES, "The non-contractual liability of the EEC and the availability of an alternative remedy in

características de la que nos podemos apercibir debido a su probada existencia desde la jurisprudencia más lejana en el tiempo del TJCE⁵.

2. Declaración de la ilegalidad origen del daño como característica propia de la formulación del carácter autónomo.

Si como hemos visto con anterioridad, hace falta que exista cuanto menos un matiz de ilegalidad para que se pueda dar la responsabilidad⁶ que reza en el apartado segundo del artículo 215, hemos de tomar como hito de referencia jurisprudencial la sentencia *Plaumann*⁷, eslabón de apertura esencial para comenzar el debate sobre si se necesita un pronunciamiento declarando la ilegalidad del comportamiento origen del daño, es decir, en palabras del maestro GARCÍA DE ENTERRÍA⁸, "estimó que una acción de responsabilidad fundada en un acto comunitario ilegal exigía previamente la declaración de esa ilegalidad mediante un recurso de anulación".

La sentencia *Plaumann*, dictada en el año 1963, fue de extrema importancia debido a que en ella se plantearon problemas que fueron punto de discusión y contradicción por la

the national courts", Legal Issues of European Integration, Law Review of the Europa Institut, University of Amsterdam, n° 1, 1981, pág. 6, denomina la autonomía del recurso como "...the action for damages is regarded as an independent legal remedy", es decir, la acción por daños es considerada como un recurso legal independiente, expresión ésta que en el fondo se ajusta al sentido jurídico que se pretende conseguir con dicha afirmación.

⁵ VANDERSANDEN, G. y BARAV, A., Contentieux ..., Op. cit. pág. 319, nos hacen una referencia de similares características: "La Cour de justice a, dès les premiers arrêts dont elle a eu à connaître en matière de responsabilité extra-contractuelle, affirmé le principe de l'autonomie de ce recours par rapport aux autres procédures contentieuses réglées par les traités". En este sentido ver también: SHARPSTON, Eleanor, BARRISTER Y MIDDLE TEMPLE, EC Developments. Interim and Substantive Relief in Claims under Community Law, Ed. Butterworths, London, 1993, págs. 167-170; MANIN, Philippe, Les Communautés Européennes. L'Union Européenne. Droit institutionnel, 2ª ed., Ed. Pedone, París, 1995, pág.360; BERGERES, Maurice-Christian, Contentieux communautaireb, 2ª ed., Ed. Press Universitaires de France, París, 1994, págs. 275-278.

⁶ Una vez más tenemos que observar, como precisamente se hace patente en su análisis jurídico, que este matiz de ilegalidad es una forma indirecta de controlar la legalidad. Esta idea se puede deducir, por ejemplo, en Commentary Vaughan Issue 2, "E. Action founded on non-contractual liability", pág. 125: "Hence, the action founded on non-contractual liability is available as an indirect means of challenging the legality of Community acts".

⁷ S. Plaumann v. Comisión, 15.7.63, (As. 25/62 Rec. IX, 1963, I-95 (ed. ingl.).

⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, "Las competencias y el funcionamiento del Tribunal de las Comunidades Europeas. Estudio analítico de los recursos", en Tratado de Derecho Comunitario Europeo (Estudio sistemático desde el Derecho español), Tomo I, Cap. XVI, 1ª ed., Ed. Cívitas, Madrid, 1986, pág.

jurisprudencia del TJCE en fechas posteriores, sobre todo, en cuanto al asunto que tratamos, por entender dicha sentencia que no existía la autonomía de la acción indemnizatoria propiamente dicha, o lo que es lo mismo, con ella se puso de relieve, según anunciara MANGAS MARTÍN⁹, "cierto vínculo de subsidiariedad respecto del recurso de anulación". En ella, debido a su temprana aparición en la escena jurisprudencial, no estaban bien definidos distintos aspectos como el del carácter subsidiario de la acción de responsabilidad respecto a las vías de recurso internas en los Estados miembros, por lo que esta opción no pudo, claro está, ser tomada en cuenta, como sí ha hecho en posteriores ocasiones persiguiendo el objetivo primario de plantear una discusión, siquiera sea de forma indirecta, de la legalidad del acto comunitario ejecutado por el Estado miembro. Por esta circunstancia se precisó en la sentencia¹⁰ que un acto administrativo (una medida administrativa) no anulado, no puede (por sí misma) ser constitutivo de falta (acto ilegal) perjudicial para los administrados (por parte de la Administración)¹¹, de donde se desprende que tampoco debían ser indemnizados por dicho acto siguiendo la propia pauta del razonamiento, es decir, en palabras de LYSÉN¹² "In other words the act should first have been annulled before indemnity could be claimed"¹³. En tal sentido se pronuncia, por ejemplo, HARTLEY¹⁴, advirtiendo además, y como consecuencia directa de lo señalado en

697.

⁹ MANGAS MARTÍN, Araceli, "Responsabilidad de las Comunidades Europeas", Enciclopedia Jurídica Básica-vol.IV, Ed. Cívitas, Madrid, 1995, pág. 5933, la cual nos dice: "También, la jurisprudencia ha sido ambigua pues en algunas ocasiones en el pasado pareció establecer cierto vínculo de subsidiariedad respecto del recurso de anulación; pero si ello fue así en algún caso (Sentencia Plaumann, 15-7-63) se debió más a la preocupación por evitar que se utilizase la vía indemnizatoria para dejar sin efectos un acto que no había sido objeto de recurso en los plazos establecidos".

¹⁰ S. Plaumann, op. cit., "qu'un acte administratif non annulé ne saurait être lui-même constitutif d'une faute lésant les administrés; que ceux-ci ne sauraient donc prétendre à des dommages et intérêts du fait cet acte", pág. 319.

¹¹ En la S. Société nationale interprofessionnelle de la tomate y otros v. Comisión de las Comunidades Europeas, 17.5.90 (As. C-87/89), Rec. 1990-5, I-1981 (en adelante SONITO), en las conclusiones(apartado 35), el Abogado General Sr. Carl OTTO LENZ recuerda el significado apuntado: "De la sentencia Plaumann resulta que, de no existir una falta, el recurso de indemnización es infundado cuando el acto administrativo por el cual se considera perjudicado el demandante no es declarado nulo".

¹² LYSÉN, Göran, "Three Questions on the Non-Contractual Liability of the EEC", Legal Issues of European Integration, Law Review of the Europa Instituut University of Amsterdam, 1985, nº 2, Ed. Kluwer Law and Taxation Publishers, pág. 90.

¹³ Trad.: "En otras palabras, el acto tendría que ser primero anulado antes de que la indemnización pudiera ser reclamada".

¹⁴ HARTLEY, T.C., The Foundations of European Community Law, 3ª ed., Clarendon Law Series, Ed. Oxford University Press, Oxford, 1994, pág. 485.

la sentencia *Plaumann*, que "The Court cannot by way of an action for compensation take steps which would nullify the legal effects of a decision which, as stated, has not been annulled"¹⁵. Es por ello por lo que la decisión del TJCE, en primer lugar, debido a una falta de legitimación activa¹⁶, no admitió la acción de nulidad y, en segundo lugar, desestimó la acción de responsabilidad debido a que la indemnización coincidía con el de los derechos de aduana y tasa sobre la cifra de negocios que hubo de pagar como consecuencia de la decisión, contra la cual había interpuesto al mismo tiempo recurso de nulidad. Entendida así la decisión del TJCE, la sentencia *Plaumann* se decantó por negar la posibilidad de plantear la ilegalidad de un acto comunitario dentro de un recurso de responsabilidad extracontractual una vez transcurrido el plazo para cuestionar la validez del propio acto comunitario.

En un sentido crítico y apuntando a un cometido que bien pudiera entenderse como desposeído de la originaria legitimidad para la que está construido el recurso sobre responsabilidad extracontractual, bien se podían interpretar las intenciones que en el fondo apoyan las argumentaciones del TJCE desde la expresión que FINES¹⁷ denomina como "l'hypothèse de la fraude". Siguiendo dicho perfil en cuanto a la idea sugerida, VANDERSANDEN y BARAV¹⁸ consideran esta posibilidad como altamente factible al señalar que "En réalité, ce que la Cour condamne ici, ce n'est pas le fait que le recours en indemnité n'a pas été précédé d'un recours en annulation effect que d'annihiler les conséquences d'un acte juridique devenu définitif, faut d'avoir été attaqué dans les délais"¹⁹. Admitir dicha vía hubiera servido para establecer un camino fraudulento²⁰ en el campo del

¹⁵ Trad.: "Por eso más tarde no podía reclamar daños por razón de la medida. El Tribunal no podía por la vía de una acción de compensación dar un paso mediante el cual poder anular los efectos legales de una decisión que, como se planteó, no había sido anulada".

¹⁶ Se llegó a la conclusión que la empresa *Plaumann* no estaba dentro de la afectación directa e individual que predicaba el artículo 173 párrafo segundo T.CEE (ahora: 173 párrafo cuarto T.CE).

¹⁷ FINES, Francette, *Étude de la Responsabilité...*, Op. cit. pág. 239.

¹⁸ VANDERSANDEN, G., y BARAV, A., *Contentieux ...*, Op. cit. pág. 321.

¹⁹ Trad.: "En realidad, esto que sentencia el Tribunal aquí, no es el hecho de que el recurso de indemnización no ha sido precedido de un recurso de anulación, sino que el pretendido recurso de indemnización no tiene otro objeto u otro efecto que el de anular las consecuencias de un acto jurídico convertido en definitivo, falta que ha sido atacada en los plazos".

²⁰ A propósito de dicha posibilidad FINES, F., *Étude de la Responsabilité...*, pág. 239, ha señalado que: "l'hypothèse de la fraude, qui naît sous la forme d'une action en responsabilité visant à produire les effets d'un

derecho procesal comunitario, al abrirse para el demandante la posibilidad de conseguir su pretensión utilizando un recurso cuya autonomía está definida dentro del sistema del Derecho originario con, al menos, una proyección transparente en cuanto a su particular función dentro del sistema de los recursos²¹; todo ello, claro está, dentro de las perspectivas jurídicas e interpretaciones que, como páginas atrás se indicó, apuntaban hacia un criterio de evolución jurisprudencial que más tarde especialmente se concretó en la sentencias *Alfons Lütticke GmbH*²² -en adelante Lütticke-, *Aktien-Zuckerfabrik Shöppenstedt*²³ -en adelante Zuckerfabrik Shöppenstedt-Compagnie d'approvisionnement, de transport et de

recours en annulation impossible à engager du fait d'un défaut de qualité ou de l'écoulement du délai de recours".

²¹ En opinión de SILVA DE LAPUERTA lo que dejan entrever estos autores es una desviación de procedimiento; utilizando la acción indemnizatoria el recurrente lo que hace en realidad es interponer un recurso de anulación disfrazado, tratando de obtener lo que no ha podido a través de un recurso de anulación. En esta línea de interpretación encontramos la opinión de MOITINHO DE ALMEIDA, José Carlos, en *Dereito Comunitário a ordem jurídica comunitaria as Liberdade Fundamentais na C.E.E.*, Ed. Centro de Publicações do Ministério da Justiça, Lisboa, 1985, pág. 255: "O princípio da autonomia da acção indemnizatória não é admitido pelo Tribunal De Justiça no caso de se tratar de um recurso de anulação disfarçado, isto é, quando, tendo o interessado ao seu alcance a possibilidade de impugnar um acto administrativo, obtendo, deste modo, o que pretendia, recorre à via indemnizatória para destruir os efeitos desse mesmo acto".

Siguiendo esta línea argumental, también VANDERSANDEN y BARAV, *Contentieux*, Op. cit. pág. 324, coinciden en afirmar que lo que se intenta introducir en realidad en un recurso de anulación disfrazado: "En utilisant l'action en indemnité pour contournement les règles strictes de recevabilité imposées au particulier dans le contrôle de l'excès de pouvoir, il introduit en réalité un 'recours en annulation déguisé' contre lequel les institutions sont en droit de soulever une 'exception de recours parallèle'. En d'autres termes, un recours en indemnité est irrecevable quand il est fondé sur la prétendue illégalité d'un acte qui aurait pu faire l'objet d'un recours en annulation, c'est-à-dire quand, par ce biais, le requérant tente d'obtenir le même résultat que par l'action en annulation désormais irrecevable" (Trad.: "La utilización de la acción de indemnización para eludir las estrictas reglas impuestas a un particular en el control del exceso de poder, introduce en realidad un recurso de anulación disfrazado contra el cual las Instituciones tienen derecho de interponer una 'excepción de un recurso paralelo'. En otros términos, un recurso de indemnización es inadmisibles cuando está fundado sobre la presunta ilegalidad de un acto objeto de un recurso de anulación, es decir, cuando por este rodeo, el demandante trate de obtener el mismo resultado que por la acción de anulación en lo sucesivo inadmisibles"). El profesor GARCÍA de ENTERRÍA (en "Las competencias...", Op. cit. pág. 697) también tiene su particular opinión sobre este tema: "...el Tribunal de Justicia, esta vez de nuevo sobre el modelo francés, admite la 'excepción de recurso paralelo' cuando, o bien existe un recurso de anulación pendiente capaz de producir los efectos que el de responsabilidad, o bien pudo interponerse en su tiempo dicho recurso, sin que se admita la prórroga de plazo que supone ir por la vía de este último.[...] este régimen queda limitado a aquellos recursos de anulación [...] que teniendo 'identidad de causa' son también capaces de producir 'equivalencia de resultados', lo que exige, por de pronto, que el recurso paralelo que se invoca sea accesible o hubiese podido serlo en su tiempo al propio recurrente, de modo que no tenga en él limitada su legitimación".

²² S. *Alfons Lütticke GmbH v. Comisión*, 28.4.71 (As. 4/69), Rec. 1971, I-325 (ed. fr.).

²³ S. *Aktien-Zuckerfabrik Shöppenstedt v. Consejo de las Comunidades Europeas*, 2.12.71 (As. 5/71), Rec. XVII, I-975 (ed. fr.).

*crédit SA et Grands Moulins de Paris*²⁴ -en adelante *Compagnie d'approvisionnement*-, *Merkur-Außenhandels-GmbH*²⁵ -en adelante *Merkur*-, *Holtz & Willemsen GmbH*²⁶ -en adelante *Holtz*- y *Krohn*²⁷. Esta línea en la consideración fáctica del proceso de responsabilidad extracontractual se aproxima a la que sugieren Mc MAHON y MURPHY haciendo uso de un lenguaje formal tendente, cómo no, a la concreción de la idea informadora de la dirección que toma la jurisprudencia después de la sentencia *Lütticke*: "...the Court recognised that Article 215 established an independent appeal procedure which had a special function in the system of remedies established by the Treaty and that it was possible to establish the illegality of Community measures..."²⁸. De este modo, GARCÍA DE ENTERRÍA²⁹ expone de forma resumida que "no es preciso obtener previamente la declaración de ilegalidad del acto o norma determinante del perjuicio por el que se pide resarcimiento y, por otra parte, la declaración de esa ilegalidad que se contenga en una acción de indemnización no producirá efectos más que para el recurrente, al menos de manera formal".

Una sentencia, que tuvo una resonancia doctrinal decisiva al poner en claro la afirmación de *Plaumann* sobre que no podía ser lesivo un acto no anulado, fue *Krohn*³⁰. La sociedad Krohn interpuso un recurso cuyo objeto era la reparación del perjuicio sufrido por el hecho de la negativa expresada por la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung³¹ (en adelante BALM) sobre la base de instrucciones dadas en tal sentido por la Comisión al otorgamiento de licencias de importación de determinados productos de Tailandia.

²⁴ S. *Compagnie d'approvisionnement, de transport et de crédit SA et Grands Moulins de Paris SA v. Comisión de las Comunidades Europeas*, 17.6.72 (As. 9 y 11-71), Rec. 1972, I-391 (ed. fr.).

²⁵ S. *Merkur-Außenhandels-GmbH v. Comisión de las Comunidades Europeas*, 24.10.73 (As. 43-72), Rec. 1973, I-1055 (ed. fr.).

²⁶ S. *Holtz & Willemsen GmbH v. Consejo y Comisión de las Comunidades Europeas*, 2.7.74 (As. 153-73), Rec. 1974, I-675 (ed. fr.).

²⁷ S. *Krohn v. Comisión de las Comunidades Europeas*, 26.2.86 (As. 175/84), Rec. 1986-2, I-763.

²⁸ Trad.: "El Tribunal reconoció que el artículo 215 estableció una independencia del procedimiento de apelación, el cual tenía una función especial dentro del sistema de los recursos establecidos por el Tratado, lo que hizo posible establecer la ilegalidad de las medidas".

²⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, "Las competencias...", Op. cit. pág. 697.

³⁰ S. *Krohn*, Op. cit.

³¹ Oficina Federal para la Organización de los Mercados Agrícolas.

Conforme al artículo 7 del Reglamento n° 2029/82³² de la Comisión, la autoridad nacional tendría que expedir la licencia de importación correspondiente salvo en el caso de que la Comisión informara por télex a las autoridades nacionales competentes de que las condiciones previstas por el acuerdo de cooperación no fueran respetadas.

Pues bien, una vez solicitadas por la sociedad Krohn las oportunas licencias a la BALM conforme al anteriormente citado Reglamento n° 2029/82, la Comisión solicitó por télex a la BALM determinadas informaciones relativas a la petición de licencias de importación realizadas por la sociedad Krohn a fin de verificar si se habían respetado las condiciones del Acuerdo CEE-Tailandia³³. Después de ser entregadas dichas informaciones por la sociedad Krohn, la Comisión hizo saber a la BALM por télex que las informaciones proporcionadas por Krohn no podían ser aceptadas como satisfactorias y que, en consecuencia, el certificado solicitado no podía ser expedido, por lo que la BALM comunicó a la sociedad Krohn el 23 de diciembre de 1982 la negativa a la expedición de las licencias solicitadas. Así las cosas, la sociedad Krohn recurrió el 25 de mayo de 1983 al Verwaltungsgericht Frankfurt am Main³⁴ con un recurso tendente a la *anulación de la decisión de 23 de diciembre de 1982* y a que obligara a la BALM a expedirle las licencias solicitadas para la importación.

Posteriormente, el 6 de junio de 1983, la sociedad Krohn presentó recurso de indemnización contra la Comisión habida cuenta del perjuicio que le causó la no expedición de las licencias reuniendo las condiciones exigidas por la reglamentación en vigor en ese momento y declarando que *las exigencias suplementarias requeridas por la Comisión eran ilegales*.

Sin entrar a considerar otras cuestiones de interés en cuanto a los motivos de no

³² Reglamento n° 2029/82 en donde se especifican las modalidades de aplicación del régimen de importación aplicable a los productos de la subpartida 07.06 A del arancel aduanero común originarios de Tailandia y exportados de ese país en 1982 (DO L 218, p. 8).

³³ Acuerdo de cooperación celebrado entre la Comunidad Europea y el Reino de Tailandia, aprobado por Decisión del Consejo de 19 de julio de 1982 (DO L 219, p. 52; EE 03/26, p. 6).

³⁴ Tribunal Administrativo de Frankfurt.

admisibilidad argumentados por la Comisión, hemos de centrarnos en si hubo o no ilegalidad en la actuación de la Comisión como requisito fundamental y primario de la acción de indemnización.

La primera consideración a tener en cuenta es si la Comisión hizo uso de la competencia reconocida en el artículo 7 del Reglamento anteriormente mencionado. Parece evidente que esta pregunta debe contestarse afirmativamente a tenor del télex mandado por la Comisión³⁵ a las autoridades alemanas. Como líneas arriba ya indiqué, dichas licencias deberían ser expedidas "salvo" que la Comisión instara a las autoridades nacionales competentes de forma negativa a dicha expedición por causas que la Comisión entendiera que no se ajustaban a las condiciones previstas en dicho Acuerdo de cooperación. Por tanto, la responsable directa de la negativa de la expedición de las licencias hay que atribuírsela a la Comisión, y no a los organismos nacionales que habían adoptado una decisión en el marco de la política agrícola común. Además, la Comisión dirigió determinadas instrucciones a las autoridades nacionales, por lo que se debe entender como la auténtica autora de la decisión que originó el daño. Es por ello por lo que queda clara la competencia del TJCE dentro del marco de los artículos 178 y 215 del T.CE. Como consecuencia, la actuación del organismo nacional es meramente de garantía al asegurar, bien podría considerarse de forma indirecta en cuanto organismo nacional competente, la ejecución de una normativa comunitaria. En este sentido es necesario exponer que la *ilegalidad* emana de la Comisión como institución comunitaria³⁶ y que, si había ilegalidad, forzosamente debía provenir de ésta al tener la competencia reflejada en el apartado primero del artículo 7 no sólo de expresar su opinión en el marco de una cooperación interna con los organismos nacionales encargados de aplicar la normativa comunitaria, sino además la capacidad de imponer a los organismos competentes de los Estados miembros la negativa a expedir las licencias de importación solicitadas cuando lo estimen jurídicamente oportuno según las condiciones previstas en el Acuerdo de cooperación³⁷.

³⁵ Mandado por la Comisión exactamente el 21 de diciembre de 1982 a la BALM.

³⁶ En el apartado 20 de la Sentencia específicamente se dice que la demandante en apoyo de su solicitud de indemnización invoca la ilegalidad de los télex dirigidos por la Comisión a la BALM.

³⁷ Ver S. Krohn, Op. cit. apartado 21.

Como consecuencia de todo lo anteriormente dicho, se deja de entrever en esta importantísima sentencia la existencia un caso de excepcionalidad a la regla habitual, es decir, el objeto del recurso de responsabilidad extracontractual es similar al importe que se había realizado en ejecución de una decisión individual, con lo cual el resultado que se produce en el fondo no deja de ser idéntico al que se hubiera obtenido mediante un recurso de anulación, aunque de nuevo es preciso recordar, que estaríamos ante un caso que por su configuración ciertamente excepcional, presenta unas características especiales.

IGLESIAS CABERO³⁸ defiende la *posibilidad* de que el perjudicado que intente aclarar la nulidad del acto dañoso o que denuncie la inactividad que originó el daño, acuda en primer lugar a un recurso de ilegalidad, solicitando, con posterioridad, la indemnización por daños, pero aclarando que "si no se declara previamente la ilegalidad causante del daño, puede alcanzar éxito el recurso de responsabilidad extracontractual; el Tribunal de Justicia se ha inclinado por esta solución amplia, proclamando el principio de autonomía del recurso de indemnización frente a los demás".

Asimismo, en la sentencia *Oleificio Borelli*³⁹ hay una afirmación *strictu sensu* valiosa al decir que no es un requisito del recurso la anulación previa del acto lesivo aunque, matiza el Abogado General DARMON, "resulta imposible cualquier indemnización una vez transcurrido el plazo del recurso de anulación". Así las cosas, es bastante evidente que la acción de indemnización de los artículos 178 y 215, párrafo 2, no está encaminada a la supresión de una medida determinada, sino a la reparación del perjuicio causado por una Institución⁴⁰, de lo que se saca en conclusión que ambos recursos son independientes en toda su extensión⁴¹.

³⁸ IGLESIAS CABERO, Manuel, Fundamentos de Derecho Comunitario Europeo, Ed. Colex, Madrid, 1989, pág. 67.

³⁹ S. Oleificio Borelli SpA v. Comisión de las Comunidades Europeas, 3.12.92 (As. C-97/91), Conclusiones del Abogado General: Apartado 33, Rec. 1992-10, I-6313.

⁴⁰ En este sentido véanse las sentencias: 1) S. krohn v. Comisión, 26.2.86 (As. 175/84), Apartado 32, Rec. 1986-2; 2) S. Oleificio Borelli Spa v. Comisión de las Comunidades Europeas, 3.12.92 (As. C-97/91), Conclusiones del Abogado General: Apartado 37, Rec. 1992-10, I-6313.

⁴¹ Véanse las sentencias: 1) Oleificio Borelli SpA v. Comisión de las Comunidades Europeas, 3.12.92. (As.

En otras ocasiones, como acabamos de ver, el problema gravita sobre los requisitos del plazo para actuar y sobre la propia legitimación activa de los auténticos protagonistas, con lo cual debemos entender que la acción de nulidad está sometida a unos requisitos más estrictos⁴²; en la misma línea encontramos la reflexión de SILVA DE LA PUERTA⁴³, quien sugiere que esta forma de entender el problema nos lleva a sostener necesariamente que el "perjuicio alegado resulta de una pretendida ilegalidad y que la acción indemnizatoria sólo puede declararse admisible en la medida en que dicha ilegalidad haya sido previamente declarada por el juez". De esta forma, MUÑOZ MACHADO⁴⁴ nos da a entender de forma elocuente que "el planteamiento de cuestiones de legalidad en el marco de un proceso de responsabilidad puede ser visto, como han alegado frecuentemente las instituciones demandadas, como una *desviación de las vías de recurso*". En este sentido, los particulares son los auténticos protagonistas de estas maniobras procesales al sufrir según el propio ordenamiento⁴⁵ los límites inherentes a su propia situación jurídica. Por ello, si en el recurso de responsabilidad extracontractual tenemos en cuenta que el demandante ha sido víctima de un daño dentro del ámbito del recurso, entonces hay que entender que no hay un límite de legitimación que dificulte su utilización, máxime si tenemos en cuenta el amplio plazo de cinco años de que goza el actor para su interposición⁴⁶.

6330), Conclusiones del Abogado General: Apartado 38, Rec. 1992-10, I-6313; 2) Merkur v. Comisión de las Comunidades Europeas, 24.10.73 (As. 43/72), Apartado 4, Rec. 1973- ; 3) S. Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt v. Consejo de las Comunidades Europeas, 2.12.1971, (As. 5/71), Apartado 3, Rec. 1971, (ed. fr.).

⁴² BOULOIS, J. et CHEVALLIER, R.M., "Grands arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes", Ed. Dalloz, París, 1983, pág. 413, ponen de relieve que la problemática se ve suscitada desde el punto en el que se confunden las excepciones previas de admisibilidad y el fondo de la cuestión.

⁴³ SILVA DE LAPUERTA, Rosario, Op. cit. pág. 267.

⁴⁴ MUÑOZ MACHADO, Santiago, "La responsabilidad extracontractual de los poderes públicos en el Derecho comunitario europeo", Documentación Administrativa, Ed. INAP, nº 237-238, enero-junio, 1994, pág. 117.

⁴⁵ Hay que recordar que los artículos 173 párrafo cuarto T.CE y 146 párrafo segundo T.CEEA estipulan que las personas física y jurídica podrán interponer recurso contra dos formas concretas de decisiones: por un lado cuando sea destinataria de las mismas, o incluso en el caso de un reglamento o decisión dirigida a otra persona, le afecte directa e individualmente.

⁴⁶ Frente al plazo indicado para el recurso de responsabilidad extracontractual observamos que el de la acción de nulidad es tan sólo de dos meses, lo cual sirve de "acicate jurídico" para intentar esquivar las limitaciones impuestas en cuanto al plazo se refiere.

3. La acción de indemnización como vía autónoma.

Un buen punto de partida para continuar con el esclarecimiento la autonomía del recurso de responsabilidad extracontractual es, según mi punto de vista, el diferenciar respecto de qué vías es autónomo dicho recurso⁴⁷. Ha sido la jurisprudencia, una vez más, la que ha establecido su autonomía respecto de los recursos por omisión y de anulación, como ya anteriormente se adelantó y cuyo fondo se precisará y analizará posteriormente con más detalle. En este sentido sería justo mencionar la sentencia *Vloeberghs*⁴⁸ -en el ámbito del T. CECA-, la cual invoca la diferenciación del recurso por responsabilidad extracontractual del de anulación por los motivos que se puedan invocar según las circunstancias al caso concreto y el objeto del mismo⁴⁹. Ha sido precisamente en el ámbito del T.CECA en el que se han mostrado diversas formas que suscitan la ambigüedad y el confusionismo dentro del funcionamiento y marco procedimental de los recursos. Así, en el artículo 34 T.CECA se reconoce la posibilidad de que si la falta es de tal naturaleza que compromete la responsabilidad de la Comunidad, la Comisión tendrá que adoptar las medidas que garanticen la reparación equitativa del perjuicio y a conceder, en tanto sea necesario, una justa indemnización. En el segundo párrafo añade, además, que si la Comisión no adoptase en un plazo razonable las medidas necesarias para la ejecución de una decisión de nulidad, cabrá interponer un recurso de indemnización ante el Tribunal. Por otra parte, el artículo 40 T.CECA reconoce la posibilidad de que el TJCE conceda una reparación pecuniaria a cargo de la Comunidad, esto es, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 34 T.CECA, en caso de perjuicio causado por una falta de servicio⁵⁰ de la

⁴⁷ Numerosos han sido los autores que han tratado este tema en sus argumentaciones doctrinales. Valgan como ejemplo: CEREXHE, Étienne, *Le Droit Européen. Les Objectifs et les Institutions*, Ed. Nauwelaerts, Beauvechain, 1989, pág. 217: "La mise en oeuvre de la responsabilité extra-contractuelle des Communautés présente une autonomie totale par rapport aux autres recours: recours en annulation ou recours en constatation de carence" (Trad.: "La aplicación de la responsabilidad extracontractual de las Comunidades presenta una autonomía total en relación a los demás recursos: recurso de anulación y de omisión"); RIDEAU, J., y PICOD, F., *Code de Procédures Communautaires*, Ed. Litec, París, 1995, pág. 372: "Les conditions de recevabilité du recours en indemnité sont, en principe, autonomes de celles du recours en annulation et du recours en carence" (Trad.: "Las condiciones de admisibilidad del recurso de indemnización son, en principio, autónomos de la de los recursos de anulación y de omisión").

⁴⁸ *S. Government of the Kingdom of Belgium v. Société Commerciale Antoine Vloeberghs and the High Authority of the European Coal and Steel Community*, 12.7.62 (As. 9 y 12/60), Rec. 1962, I-171 y ss., (ed. ingl.).

⁴⁹ S. Vloeberghs, Op. cit. apartado 3, pág. 182 y 183.

⁵⁰ LOUIS, Jean-Victor, y Otros, "Article 178", *Commentaire Megret-Le Droit de la CEE*, vol. 10: La Cour de

Comunidad en la ejecución del T.CECA. De la interpretación de este artículo se deriva consecuentemente, que no es necesario en este segundo caso el utilizar previamente el recurso de anulación.

El TJCE, con el objeto de clarificar esta aserción, se ha pronunciado en numerosas ocasiones. La sentencia *De Boer Buizen BV*⁵¹, por ejemplo, nos puede servir de muestra de lo anteriormente dicho al decir que la acción indemnizatoria está instituida como una vía autónoma, la cual tiene "una función especial dentro del marco del sistema de vías de recurso, y cuyo ejercicio está subordinado a determinados requisitos en función de su objeto"⁵².

A) Su autonomía respecto al recurso por omisión.

La proclamación de su autonomía en relación a la acción por incumplimiento la encontramos por vez primera⁵³ en la sentencia *Lütticke*⁵⁴.

A parte de señalar la sentencia que el recurso de indemnización de los artículos 178 y 215, párrafo segundo, está instituido como una vía de recurso autónoma, hace especial hincapié en señalar que existe una clara diferenciación respecto al recurso por omisión: "qu'il serait

Justice-Les actes des institutions, Ed. Etudes Europeennes, 1993, págs. 293 y ss.

⁵¹ S. *De Boer Buizen BV v. Consejo y Comisión de las Comunidades Europeas*, 29.9.87 (As. 81/86), Apartado 9, Rec. 1987-8, I-3677.

⁵² En el mismo sentido ver sentencias: 1) S. *SONITO*, 17.5.90 (As. C-87/89), Apartado 14, Rec. 1990-5, I-1981; 2) S. *Sociedade Agro-Pecuaría Vicente Nobre, Lda., v. Consejo de las Comunidades Europeas*, 31.5.88 (As.253/86), Apartado 16, Rec. 1988-5, I-2725; 3) S. *SA Roquette frères v. Comisión de las Comunidades Europeas*, 30.5.89 (As. 20/88), Apartado 15, Rec. 1989-5, I-1553; 4) S. *Krohn v. Comisión de las Comunidades Europeas*, 26.2.86 (As. 175/84), Apartados 16 y 32, Rec. 1986-2, I-763; S. *Alfons Lütticke GmbH v. Comisión de las Comunidades Europeas*, 28.4.71 (As.4/69), Rec. 1971, pág. 337, (ed. fr.). Con el sentido original pero con una específica redacción textual, por cuanto sólo atañe al aspecto puramente formal, encontramos el Auto de 21 junio de 1993, *Leon Van Parijs y otros v. Consejo de las Comunidades Europeas y Comisión de las Comunidades Europeas*, (As. C-257/93), Apartado 14, Rec. 1993-6, I-3335, en el cual dice: "... es importante destacar que la acción prevista en los artículos 178 y 215 del Tratado [...] está subordinada a las condiciones de ejercicio concebidas pensando en su objeto específico...".

⁵³ En este sentido también lo anuncia, por ejemplo, MUÑOZ MACHADO, "La responsabilidad...", pág. 119.

⁵⁴ S. *Alfons Lütticke GmbH v. Comisión*, 28.4.71 (As. 4/69), 2ª párrafo del apartado 6, Rec. 1971, I-325, (ed. fr.). El problema que se plantea en dicha sentencia se puede resumir siguiendo la síntesis que nos muestra LYSÉN --Op. cit. pág. 90-- : "In the Lütticke Case the Commission had put forward the theory that an action for indemnity based on a non-censured omission to act should be inadmissible, since in reality it was a disguised action for failure to act [...] and achieved the same or similar results as that action to which the

contraire à cette autonomie du recours, autant qu'à l'efficacité du système général des voies de droit instituées par le traité de considérer comme cause d'irrecevabilité le fait que, dans certaines circonstances, l'exercice du recours en indemnité pourrait conduire à un résultat comparable à celui du recours en carence institué par l'article 175"⁵⁵. De ahí se deriva que la expresión "résultat comparable" es la que en cierta medida corresponde al objeto del que deriva la ambigüedad. Esto es así debido principalmente a que ya de por sí resulta problemático, según subraya RODRÍGUEZ IGLESIAS⁵⁶, identificar la abstención que el demandante pretende someter a control jurisdiccional y cuya posible ilegalidad es susceptible de ser declarada por el Tribunal de Justicia. Con motivo de esta oscuridad en la que está inmerso el recurso de omisión, es lo que la doctrina se sigue planteando respecto al vínculo que parte de la doctrina ha discutido entre el recurso de omisión y el de anulación, lo que por vía indirecta pone en relación, siguiendo la pauta de tal confusión, a dichos recursos con el de responsabilidad extracontractual. Esta relación sugiere, sin duda alguna, una interpretación que pone de manifiesto la discrepancia entre la jurisprudencia reiterada del TJCE señalando su autonomía dentro de las vías de recurso y las dudas que han planteado diversos sectores doctrinales⁵⁷. Si se centrara nuestro análisis en el recurso de omisión, sería conveniente estudiar⁵⁸, por un lado, el artículo 35 T.CECA, y por otro, los artículos 175 T.CEE y 148 CEEA. Sin embargo entiendo suficiente examinar la vertiente del T.CE debido a que es más ilustrativo si pensamos en las complicaciones que presenta su estudio dentro del marco de los Tratados de Roma.

VANDERSANDEN y BARAV⁵⁹, haciendo gala de su fluidez interpretativa, opinan que se trata de "un recours *sui generis en constatation de carence*", lo que se ve apoyado, según

plaintiff was nor permitted".

⁵⁵ Trad.: "ello sería contrario a esa autonomía del recurso, tanto, que en la eficacia del sistema general de vías de Derecho instituidas por el Tratado se considera como causa inadmisibile el hecho de, que en determinadas circunstancias, el ejercicio del recurso de indemnización podría conducir a un resultado comparable al del recurso por omisión instituido por el artículo 175".

⁵⁶ RODRÍGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos, en el Prólogo que realiza al libro de ESCOBAR HERNÁNDEZ, El recurso..., Op. cit. pág.14.

⁵⁷ A favor de la autonomía del recurso de omisión encontramos a VANDERSANDEN, G., y BARAV, A., REUTER, E., JOLIET,R.,; en cuanto a la similitud de los recursos tenemos a CARTOU, L., CATALANO, A., PLOUVIER, L., SOLDATOS, A.

⁵⁸ Tal y como por ejemplo señala SILVA DE LAPUERTA, Rosario, El procedimiento..., Op. cit. pág. 169.

los autores, por los "textos"⁶⁰; en este sentido, es decir, siguiendo una línea de interpretación estrictamente literal del artículo 175 T.CE, se aprecia esta formulación al decir que "En caso de que, en violación del presente Tratado, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión *se abstuvieren de pronunciarse...*", con lo cual parece que en principio habría que pronunciarse por una autonomía del recurso de omisión. Por tanto parece clara que la pretensión que se deja entrever en esta precisa redacción, aunque ambigua, del artículo 175 T.CE, es la de perseguir una declaración de ilegalidad, es decir, la ilegalidad del comportamiento omisivo. Por otra parte, el artículo 176 T.CE nos dice que "La institución o las instituciones de las que emane el *acto anulado o cuya abstención* haya sido declarada contraria al presente Tratado...": como se puede observar, se distingue claramente entre los dos tipos de actos, el acto anulado y el acto de omisión.

En cuanto a la naturaleza de la sentencia en ambos recursos, será constitutiva en el recurso de anulación⁶¹, mientras que será declarativa en el de omisión según su configuración prevista en los Tratados CEEA y CE⁶².

B) Su autonomía respecto del recurso de nulidad.

Fue la conocida sentencia *Atkien-Zuckerfabrik Schöppenstedt*⁶³ la primera a tener en cuenta por cuanto respecta a la autonomía del recurso de responsabilidad extracontractual del de nulidad⁶⁴. En ella, en el párrafo segundo del apartado 3 encontramos: "qu'elle se différencie

⁵⁹ Vandersanden, G., y Barav, A., Contentieux..., Op. cit. pág. 237.

⁶⁰ Vandersanden G., y Barav, A., Contentieux..., Op. cit. pág. 237: "Cette qualification paraît justifiée, en premier lieu, par les textes".

⁶¹ En el apartado 3 de este capítulo se puede examinar con más detalle dicha afirmación.

⁶² El artículo 35 del Tratado CECA parece que está claro que está configurado para declarar la nulidad de un acto implícito, por lo que la naturaleza de la sentencia en este caso se entiende que es constitutiva.

⁶³ S. *Atkien-Zuckerfabrik Schöppenstedt*, Op. cit.

⁶⁴ La doctrina coincide en puntualizar dicha independencia de los dos recursos. Así, por ejemplo, se puede observar dicha afirmación en: ZANGHI, Claudio, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Ed. G. Giappichelli, Torino, 1995, pág. 316, "...la Corte ha poi precisato che l'azione di responsabilità costituisce un ricorso indipendente le cui condizioni di ricevibilità debbono essere fissate autonomamente, prescindendo da quelle previste per i ricorsi in annullamento, e ciò in ragione delle finalità totalmente diverse che le due azioni perseguono." También AIROLDI, Mario, *Lineamenti di Diritto Amministrativo Comunitario*, Ed. Giuffrè, Milano, 1990, pág. 225, nos muestra dicha conformidad en la afirmación anteriormente expuesta: "L'autonomia dell'azione per danni nei confronti della Comunità, poi, trova conferma nel fatto che in linea generale l'azione stessa non è subordinata al preventivo esperimento del ricorso di annullamento o di quello in

du recours en annulation en ce qu'elle tend, no à la suppression d'une mesure déterminée, mais à la réparation du préjudice causé par une institution dans l'exercice de ses fonctions"⁶⁵.

Es ésta una sentencia que sirvió, como anteriormente se adelantó, para consolidar la autonomía del recurso de la responsabilidad extracontractual, al determinar con nitidez cuál es su función, es decir, la reparación de un perjuicio causado y no la anulación o supresión de una medida. Tal fue su trascendencia, que siguiendo la pauta argumental ofrecida por HARTLEY se podría hablar incluso de la "fórmula Schöppenstedt"⁶⁶, pues además de servir como pilar imprescindible en la configuración del recurso, sirvió para liberar a la jurisprudencia, con absoluta agudeza y razonabilidad, de la trascendental argolla que había supuesto la sentencia Plaumann. En este sentido, HARTLEY⁶⁷ nos transmite con un lenguaje gráfico sutil y cargado de subjetividad, el sentimiento de liberación jurídica que se puede percibir de la sentencia Zuckerfabrik Shöppenstedt: "The Schöppenstedt case is important not only because it marked the final removal of the shackles imposed by Plaumann; it was also the first case in which the European Court made a general statement of the principles governing Community liability for a normative act"⁶⁸. Este acto normativo, también denominado terminológicamente por la lengua inglesa "legislative act o general act", ha sido revisado en la cronología evolutiva de la jurisprudencia en numerosas ocasiones desde un punto de vista superficial en cuanto a la forma, pero no con la suficiente profundidad en cuanto a lo que tras de sí supone su confirmación dogmática, es decir, pensando en dicha certidumbre, supone la confirmación jurisprudencial desde el

carenza e che gli effetti dell'accoglimento del ricorso si produrranno solo nei confronti del ricorrente e non anche degli altri soggetti passivi dell'atto".

⁶⁵ Trad.: "se diferencia del recurso de anulación en que aquél tiende, no a la supresión de una medida determinada, sino a la reparación del perjuicio causado por una institución en el ejercicio de sus funciones".

⁶⁶ También STEINER, Josephine, *Textbook on the EEC Law*, 2ª ed., Ed. Blakstone Press Limited, 1990, pág. 320, hace uso de la expresión "Shöppenstedt formula", cuyo desarrollo está basado principalmente en tres puntos concretos: a) A legislative measure involving choices of economic policy; b) A breach of a superior rule of law for the protections of individuals; c) The breach must be "suffiviently serious".

⁶⁷ HARTLEY, T.C., *The Foundations...*, Op. cit. pág. 487.

⁶⁸ Trad.: El caso Shöppenstedt es importante no sólo porque marcó la eliminación de los grilletes impuestos por Plaumann; era el primer caso en el que el TJCE hizo una declaración general de los principios reguladores de la responsabilidad de la Comunidad por una acto normativo".

punto de vista substancial que anunciara el propio HARTLEY⁶⁹. Esta concepción ha sido mantenida con posteridad por la jurisprudencia⁷⁰, si bien ha sido perfeccionada de forma restrictiva en cuanto a los requisitos necesarios para llevar adelante la indemnización pretendida por los demandantes asimilados al párrafo segundo del artículo 215 T.CE.

a) Diferencia entre el recurso de anulación y la acción de indemnización en el seno de la autonomía del recurso.

Valgan, como introducción a este epígrafe, las siempre doctas palabras de ISAAC GUY⁷¹, las cuales reflejan, de forma lineal y sumaria, lo que con posterioridad se explicará con el detalle que se considere oportuno en vistas de los distintos sectores de discusión que encierra el tema en cuestión: "La propia naturaleza de la acción de responsabilidad, que no tiene sobre la actividad de las instituciones la misma incidencia que el recurso de anulación, ha conducido a los tratados a darle un alcance totalmente general en el sistema de las vías de derecho y sobre todo a no tomar con respecto a ellas las mismas precauciones que para la anulación".

Es particularmente útil comenzar este análisis haciendo referencia al apartado 32 de la sentencia *Krohn*, el cual debe servir para iluminar el camino en el que nos encontramos: "Se diferencia (la acción de indemnización de los artículos 178 y 215, párrafo 2, del T.CE) principalmente del recurso de anulación en cuanto a que está encaminada no a la supresión de una medida determinada, sino a la reparación del perjuicio causado por una

⁶⁹ HARTLEY, T.C., *The Foundations...*, Op. cit. pág. 487. Aquí el autor nos dice que "The concept of a 'legislative act' [...] has already been discussed in the context of judicial review. It will be remembered that such an act is to be distinguished, not on the basis of its form, but on the basis of its substance" (Trad.: "El concepto de acto legislativo [...] tiene que ser discutido en el contexto de la revisión judicial. Se debe recordar que tal acto se tiene que distinguir, no sobre la base de su forma, sino sobre la base de su substancia").

⁷⁰ En este sentido, VIGNES, Daniel, "A propos de quelques arrêts relatifs à la responsabilité pécuniaire de la Communauté Economique Européenne à l'égard des opérateurs économiques pour ses activités normatives", Revista "Temis", Ed. Facultad de Zaragoza, 1973-74, pág. 574, que a propósito de la sentencia *Zuckerfabrik Shöppenstedt* subraya: "Depuis cet arrêt, cette jurisprudence peut être considérée comme constante. Elle a été également appliquée à des situations où les Institutions prétendaient que le recours visait à tourner l'impossibilité d'un recours en manquement aux obligations d'un Etat (article 169) ou d'un recours en carence contre les Institutions (article 175)".

⁷¹ ISAAC GUY, *El sistema judicial ...*, Op. cit. pág. 265.

institución"⁷². No es esta empero la sentencia que primero se dictó al respecto, sino la sentencia *Zuckerfabrik Schöppenstedt*⁷³, como en el epígrafe anterior se ha indicado, pero sí resulta obligado citarla debido a su importancia crucial en la jurisprudencia del TJCE.

El que dichas sentencias determinen que el recurso de responsabilidad extracontractual no está encaminado a suprimir una medida determinada, debe ser interpretado por pasiva como que el recurso de anulación tiene como principal objetivo, en caso de estimación de la demanda, anular el acto concreto de que se trate por ilegal, declarado nulo y sin valor ni efecto⁷⁴. Esto lleva consigo el que la nulidad no tiene que ser forzosamente total, sino que, si es posible por la característica del acto, bien puede ser tan sólo parcial⁷⁵. Además, según el artículo 176 T.CE, la institución o instituciones de las que emane el acto anulado o cuya abstención haya sido declarada contraria al T.CE, estarán obligadas a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia, especificando el párrafo segundo del mismo artículo, que dicha obligación se deberá entender sin perjuicio de la que pueda resultar de la aplicación del párrafo segundo del artículo 215. De lo aquí expuesto hay que entender que la sentencia tiene carácter constitutivo⁷⁶ y, por tanto, despliega una efectividad *erga omnes* y, además, que las partes en el procedimiento, como con acierto menciona BLANCA VILÀ⁷⁷, "quedan situadas como si tal acto anulado no hubiera tenido lugar", es decir, lo anulado pudo tener originariamente una existencia de hecho pero no puede tener una vida jurídica que despliegue efectos, de donde se desprende que es una nulidad *ab initio*.

⁷² El Abogado General Sr. OTTO LENZ nos recuerda en sus Conclusiones Generales de la S. Sonito [17.5.90 (As. C-87/89), Apartado 35, Rec. 1990-5, I-1981] esta jurisprudencia reiterada.

⁷³ S. *Zuckerfabrik Schöppenstedt*, Op. cit.

⁷⁴ En lo que concierne a los reglamentos, el artículo 174 T.CE, párrafo segundo, indica que "el Tribunal de Justicia señalará, si lo estima necesario, aquellos efectos del reglamento declarado nulo que deban ser considerados como definitivos".

⁷⁵ Ver en este sentido, por ejemplo, los comentarios de VILÀ MARTÍN, Blanca, "Ordenamiento jurídico...", Op. cit. pág. 159 y ISAAC GUY, El sistema judicial..., Op. cit. pág. 252.

⁷⁶ La sentencia constitutiva anula una decisión implícita de rechazo, mientras que la declarativa tan sólo se limita a reconocer una no actuación por parte de alguna institución.

⁷⁷ VILÀ MARTÍN, Blanca, "El sistema judicial...", Op. cit. pág. 159.

Por su forma legal, el recurso de anulación está sujeto a un *sistema muy estricto*⁷⁸ de legitimación activa⁷⁹ por lo que respecta a los particulares --personas físicas o jurídicas⁸⁰--, ya que deben ser destinatarios⁸¹ formales de la norma⁸², y en el caso particular de tratarse de un reglamento⁸³ o decisión dirigida a otra persona, siempre y cuando exista una afectación directa⁸⁴ e individual⁸⁵, con lo que, como consecuencia inmediata, tienen competencia para poder recurrir ante el Tribunal de Primera Instancia⁸⁶ (en adelante TPI).

⁷⁸ Si para aclarar dicha afirmación nos trasladamos a la jurisprudencia del TJCE de los años sesenta, una vez más nos daremos cuenta de que las pautas dictadas en un primer momento, como sucedió por ejemplo en la S. Plaumann (S. 15.7.63), nos da a entender que las disposiciones del Tratado relativas al derecho de las partes interesadas en recurrir no deben interpretarse restrictivamente. Esta postura "inicial", más o menos flexible, con el paso del tiempo se ha ido volviendo cada vez más rígida, hasta el punto de que ser discutida con avidez tanto en los medios jurisprudenciales como doctrinales y puesta, consecuentemente, en numerosas ocasiones en entredicho.

⁷⁹ Legitimación activa que ostentan: los Estados miembros, el Consejo, la Comisión, el Parlamento Europeo y el Banco Central Europeo, y que tienen facultad para recurrir ante el TJCE; estas dos últimas instituciones con el fin específico de salvaguardar sus prerrogativas, es decir, "para probar que el acto en cuestión ha violado alguna de sus prerrogativas" --ALONSO GARCÍA, Ricardo, Derecho Comunitario..., Op. cit. pág. 357--.

⁸⁰ Artículos: 173, párrafo cuarto T.CE, 146, párrafo cuarto, T.CEEA y 33, párrafo segundo T.CECA.

⁸¹ VILÀ COSTA, Blanca, en "Ordenamiento jurídico...", págs. 157-158, plantea la posibilidad suscitada en la S. del TPI *Nederlandse Bankiersvereniging y Nederlandse Vereniging van Banken v. Comisión de las Comunidades Europeas* [de 17.9.92 (T-138/89), Rec. 1992-8, II-2.181] de si una decisión otorgando determinados derechos a un particular [...], posibilitando un determinado acuerdo, es impugnabile por desacuerdo material con sus fundamentos jurídicos, en el caso concreto porque el acuerdo "no afecta, no restringe sensiblemente" la competencia y el comercio intracomunitario, lo que permitiría impugnar el acuerdo ante las autoridades internas".

⁸² No cabe, por tanto, la impugnación por particulares de una directiva comunitaria.

⁸³ Aspecto este anunciado también por la jurisprudencia, por ejemplo, en el Auto 21.6.93, *Leon Van Parijs y otros v. Consejo de las Comunidades Europeas y Comisión de las Comunidades Europeas*, As. C-257/93, Rec. 1993-6, I-3340.

⁸⁴ Por lo que la norma le impone una obligación o le niega un derecho subjetivo, es decir, según opinión de ALONSO GARCÍA (Derecho Comunitario..., Op. cit. pág. 358), se circunscribe la afectación directa "al hecho de que la disposición incida en la esfera jurídica del recurrente por sí misma, esto es, sin necesidad de mediación de actos de aplicación (self-executing).

⁸⁵ Le afecta de forma negativa, por lo que hay un perjuicio individual excluyente. La jurisprudencia ha sido en este aspecto muy precisa al determinar que el número o incluso la identidad de los sujetos de derecho a los que se aplica una medida, no implica en modo alguno que los citados sujetos deban considerarse como afectados individualmente por esta medida, siempre que se acredite que la citada aplicación se efectúa en virtud de una situación objetiva de hecho o de Derecho definida por el citado acto (véase, por ejemplo, el Auto del Tribunal de Justicia de 24 de mayo de 1993, *Arnaud y otros v. Consejo de las Comunidades Europeas*, (As. C-131/92), Rec. 1993, I-2573). Por tanto, para considerar a estos sujetos como afectados individualmente, será necesario que se produzca un perjuicio en su posición jurídica "a causa de una situación de hecho que les caracterice en relación a cualquier otra persona y les individualice de una forma análoga a la de un destinatario" (véanse, por ejemplo, el auto anteriormente citado, la S. *Deutz y Geldermann v. Consejo*, 24.2.87 (As. 26/86), Rec. 1987, I-941 y el Auto de 21 de junio de 1993, *Leon Van Parijs y otros v. Consejo de las Comunidades Europeas y Consejo de las Comunidades Europeas*, Ap. 9, Rec. 1993-6, I-3335).

⁸⁶ La entrada en escena del Tribunal de Primera Instancia ha sido de una importancia capital si tenemos en cuenta que el TJCE había sido muy restrictivo en cuanto a la legitimación activa, aclarando ALONSO

Es por ello por lo que los particulares, en relación con las disposiciones de carácter general, no tienen la posibilidad de recurrir de forma directa dichas disposiciones, por lo que teniendo en cuenta que únicamente tiene en su mano la posibilidad de llevar adelante su pretensión de poder alegar la ilegalidad de la disposición, una vez que se hubiesen recurrido los actos de aplicación --vía de impugnación indirecta--, tiene dos maneras para poder alcanzar el fin deseado: por un lado, en el plano del Derecho del Estado miembro, sirviéndose de una cuestión prejudicial de validez, y por otro, mediante la vía de excepción de ilegalidad⁸⁷ ante el Tribunal de Justicia.

En lo que concierne a la responsabilidad extracontractual de la Comunidad, cabe decir que tendrá legitimación activa cualquier persona, ya sea física o jurídica, que alegue un daño y desee que sea reparado. En este sentido, como anteriormente se hizo mención, el TJCE tiene en muy cuenta el examen del recurso para que, como observa VILÀ⁸⁸, no sea utilizado con un simple fin *estratégico*, pasado el plazo de la acción en responsabilidad en vez del control de legalidad, no admitiendo en su caso, dos contenciosos al mismo tiempo. A esto cabría añadir, según oportunamente indica GUY ISAAC⁸⁹, que el artículo 40 CECA atañe expresamente a *instancia de la parte perjudicada*, deduciendo de ello el Tribunal "que la acción no estaba reservada, como el recurso de anulación, únicamente a las empresas en el sentido del artículo 80 T.CECA".

Una segunda opción divergente hemos de buscarla en los plazos⁹⁰. En la acción por responsabilidad extracontractual encontramos un tope máximo de cinco años para su interposición a partir de la producción del hecho impugnado.

Por contra, el recurso directo de anulación está circunscrito a un breve plazo para su

GARCÍA --Derecho Comunitario..., Op. cit. pág. 358-- que lo ha sido "en el sentido de limitarla, de facto, a estos últimos, excluyendo, pues, la posibilidad de recurrir directamente disposiciones generales aun en supuestos en los que era evidente la existencia de una afectación directa y particularizada de sus intereses".

⁸⁷ Ver artículo 184 T.CE.

⁸⁸ VILÀ COSTA, Blanca, "Ordenamiento jurídico..., Op. cit. not. 44, pág. 161.

⁸⁹ GUY ISAAC, Manual de Derecho ..., Op. cit. pág. 265.

⁹⁰ Ver el tema desarrollado en el Capítulo I para poder cotejar detalles más significativos.

interposición efectiva. Mientras que en el T.CE⁹¹ el plazo previsto en el artículo 173, párrafo quinto, es de dos meses a partir, según los casos, de la publicación del acto⁹², de su notificación al recurrente o, a falta de ello, a partir del día en el que se haya tenido conocimiento del mismo, en el T.CECA es tan sólo de un mes. Este recurso tiene además la peculiaridad, según nos recuerda ISAAC GUY, de que "el hecho de recurrir al juez no tiene un *efecto suspensivo*"⁹³; pero, por recurso separado, el recurrente puede pedir la *suspensión de la ejecución* del acto impugnado, como en el derecho francés".

Cabe decir, en general, que la pauta que distingue un recurso del otro es significativa desde el punto de vista procesal, no siendo necesario profundizar más en el tema por cuanto se ha intentado plasmar esta diferenciación necesaria a sabiendas que no era enfocado desde la pretensión manifiesta del detalle, pues no es esta la pretensión perseguida en este epígrafe.

4. Casos extraordinarios.

En la práctica, se dan casos específicos a los que se les podía tildar de extraordinarios por lo que conllevan de error --si tenemos en cuenta la denominación genérica de los recursos-- a la hora de la presentación de los mismos con una denominación u otra, pero con una pretensión diferente. Así, por ejemplo, encontramos en la sentencia *Parlamento Europeo v. Mireille Meskens*⁹⁴:

Aunque se titulaba erróneamente "recurso de anulación", una acción de este tipo debe analizarse como un recurso de indemnización, como hizo acertadamente el Tribunal de Primera Instancia, después de haber solicitado a la demandante precisiones acerca del objeto del recurso. En efecto, el objeto del mismo no es la anulación de la medida administrativa, sino el pago de una cantidad de dinero"⁹⁵. En el recurso ante el TJCE, el

⁹¹ Al igual que ocurre en el artículo 146 CEEA.

⁹² En el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (en adelante DOCE).

⁹³ En el mismo sentido VILÀ MARTÍN, Blanca, "Ordenamiento jurídico...", Op. cit. pág. 153: "carece de efectos suspensivos, aunque nada obsta a que, por procedimiento aparte, se solicite al Tribunal la adopción de la medida de suspensión de la ejecución".

⁹⁴ S. Parlamento Europeo v. Mireille Meskens, 2.8.94 (As. C-412/92 P), Conclusiones del Sr. DARMON: Apartado 39, Rec. 1994-8, I-3757.

⁹⁵ Efectivamente, la Sra. Mireille Meskens presentó una evaluación de su perjuicio en "la cantidad de 100

Parlamento estima que hubo una desvirtuación de las pretensiones de la Sra. MESKENS por parte del Tribunal de Primera Instancia al calificar el recurso titulado "recurso de anulación" de "recurso de indemnización". Esta calificación es, sin embargo, correcta si tenemos en cuenta la autorización que se deriva del artículo 91⁹⁶ del Estatuto de los Funcionarios y, por tanto, dentro del marco de su competencia de plena jurisdicción.

CAPÍTULO II

CONDICIONES QUE DEFINEN LA EXISTENCIA

ECU diarios, a partir de la fecha de presentación de su reclamación hasta el día en que el Tribunal del Concurso nº B/164b se reúna para proceder a examinar nuevamente su candidatura".

DE RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL POR ACTOS DE LAS INSTITUCIONES.

1. Introducción.

2. Legitimación.

A) Legitimación activa.

a) Presentación de la demanda.

B) Legitimación pasiva.

3. Plazo para interponer la acción de indemnización.

A) Interrupción de la prescripción.

a) Interposición de la demanda ante el TJCE.

b) Mediante reclamación previa.

B) El plazo y los daños y perjuicios futuros.

C) Ampliación del plazo por razón de la distancia.

D) La apreciación de oficio del plazo por parte del TJCE.

E) Excepción a la regla general.

4. Requisitos que se han de dar para que exista responsabilidad.

A) Ilícitud de la actuación imputada a las Instituciones comunitarias.

a) Violación suficientemente caracterizada.

a') La jurisprudencia de las sentencias: 1) *The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd*; 2) *Erich Dillenkofer y Otros v. Bundesrepublik Deutschland*; 3) *Denkavit International BV y Otros v. Bundesamt für Finanzen*.

b') Conclusiones.

b) Reflexión final sobre la ilegalidad de los actos de las instituciones.

c) Breve apunte sobre la *falta* en el T.CECA como fundamento de su sistema de responsabilidad.

B) Realidad del daño.

a) Daños futuros.

⁹⁶ Apartado 1.

- b) La existencia de un daño directo e individualizado.**
- c) La certeza del daño.**
- d) La gravedad del daño.**
- e) Daños materiales indemnizables.**
- f) Perjuicios no patrimoniales: los Daños morales.**
- C) Daños causados por los agentes de las Instituciones en el ejercicio de sus funciones.**
- D) Existencia de una relación de causalidad entre las actuaciones de las Instituciones y el perjuicio invocado.**

1. Introducción.

El siguiente capítulo versa principalmente sobre dos aspectos fundamentales. El primero es la determinación de la legitimación, tanto activa como pasiva, que es el factor principal para determinar los sujetos que hipotéticamente podrán ser indemnizados si el recurso se resuelve de manera favorable para ellos y a la vez decidir si una Institución o los agentes en el ejercicio de sus funciones han causado un daño que ostente el carácter de indemnizable. En segundo lugar, nos adentraremos en el análisis de los criterios jurisprudenciales fijados y seguidos por el TJCE, los cuales tienen una identidad particular y han sido configurados según tres condiciones esenciales a la hora de decidir sobre la existencia o no de responsabilidad extracontractual. Estas *conditio sine qua non* son las siguientes:

1. Ilícitud de la actuación imputada a las Instituciones comunitarias.
2. Realidad del daño.
3. Existencia de una relación de causalidad entre las actuaciones de las Instituciones y el perjuicio invocado.

La concurrencia de estas tres condiciones, como con posterioridad se podrá comprobar en el análisis, son necesarias a la hora de determinar el TJCE la responsabilidad extracontractual, como por ejemplo puso de manifiesto la sentencia *Alfons Lütticke*⁹⁷.

⁹⁷ S. Alfons Lütticke GmbH v. Comisión, 28.4.71 (As. 4/69), Rec. 1971, I-325 y ss. (ed. franc.).

Quede claro, desde ahora, que el estudio se centrará, obviamente, al caso más complejo sobre responsabilidad de la Comunidad, es decir, cuando ésta debe defenderse ante acciones de indemnización cuya fundamentación es la ilegalidad de un acto normativo comunitario, sin que ello obste, por supuesto, a que se trate el tema de la responsabilidad como un todo unitario y se hagan continuas referencias a la responsabilidad por actos administrativos o materiales⁹⁸.

2. Legitimación.

A) Legitimación activa.

Las personas físicas y jurídicas serán las que posean dicha legitimación. Las que se refieren al grupo segundo, su determinación se debe realizar teniendo en cuenta los postulados que se establecen en el artículo 170, es decir, cuando el recurrente fuese un Estado miembro sobre la observancia del incumplimiento de otro Estado miembro⁹⁹.

Cuando el perjuicio afecta a particulares, estarán también legitimados de forma activa, como ya se ha adelantado, según disponen los Tratados CE, CECA y CEEA; es más, el artículo 40 T.CECA, resalta, con especial énfasis, la referencia a las personas con legitimación activa en los términos de estar contenidas dentro del amplio grupo con que hemos de denominar a *cualquier parte perjudicada*. En esta línea, la sentencia *Vloeberghs*¹⁰⁰ nos ilustra sobre dos cuestiones ciertamente importantes. La primera estriba en la aclaración de que la responsabilidad extracontractual reflejada en el artículo 40 en cuanto a los demandantes, difiere sustancialmente de la que el T.CECA aplica al contencioso de legalidad de los artículos 33 y 35, ya que el artículo 40 no establece los

⁹⁸ Para contrastar el tema se puede consultar la obra de GUICHOT, Emilio, "La responsabilidad extracontractual de la Comunidad Europea", en *Propiedad, expropiación y responsabilidad. la garantía indemnizatoria en el Derecho europeo y comparado* (Coord. Javier Barnés), Ed. Tecnos, Madrid, 1995, pág. 900. De todas formas, se puede avanzar, que el autor califica de, acto administrativo a aquellos actos carentes de la nota de la generalidad, con un destinatario individualizado o individualizable, en donde el TJCE no ha exigido los requisitos mucho más restrictivos con que ha revestido la responsabilidad por actos normativos.

⁹⁹ Es necesario recordar, aunque el tema se desarrollará de la manera conveniente con posterioridad, la existencia del artículo 169 T.CE., para el supuesto de la estimación del incumplimiento por parte de la Comisión de un Estado miembro, base mediante la cual se puede servir el particular para pedir una responsabilidad del Estado ante los propios jueces internos.

¹⁰⁰ *S. Government of the Kingdom of Belgium v. Société commerciale Antoine Vloeberghs and the High and the High Authority of the European Coal and Steel Community*, 12.7.62 (As. 9 y 12/60), Rec. 1962, I-171 y ss. (ed. ingl.).

límites de los artículos señalados en último lugar. En cuanto a la segunda, más criticable por cuanto tiene un contenido difícil de poderse valorar si nos ceñimos estrictamente a la letra de la sentencia, parece que nos da a entender que existe la posibilidad de que personas no integradas en la Comunidad, viendo afectados sus intereses, pudieran iniciar un procedimiento cuando una Institución hubiese incurrido en falta. Al hilo de esta cuestión, es indicativa la reflexión que LÓPEZ-FONT¹⁰¹ realiza al respecto al decir: "De ello se deriva que el artículo 40 haya generado el derecho a ser indemnizado cuando aparece una lesión causada por una falta de servicio en la ejecución del Tratado del que forman parte según su artículo 84, las cláusulas de sus anexos y protocolos, así como la convención relativa a las disposiciones transitorias. Los demás conflictos surgidos entre la Comunidad y los terceros al margen de la aplicación del Tratado CECA y de sus reglamentos se someterán a la jurisdicción de los Tribunales nacionales. *De todos estos preceptos surge para cualquier persona que haya sufrido un perjuicio, incluso para empresas no comunitarias, la posibilidad de impetrar el control del TJCE si se ha producido una aplicación incorrecta del Tratado --la cursiva es nuestra--*". La conclusión a la que hemos de llegar es que para dichos particulares, al menos dentro del ámbito del T.CECA, no existe una limitación de las empresas en lo que respecta al artículo 80 T.CECA., pero pensamos que debe existir un margen de duda, si dentro de dicha apreciación debemos incluir a cualquier tercero, máxime si tenemos en cuenta los efectos últimos que la sentencia pudiera tener y al mismo tiempo el respaldo que pudiera tener el tercero extracomunitario para llevar a cabo la ejecución de la misma.

a) Presentación de la demanda.

Es menester también establecer, según la normativa actual existente, ante qué Tribunal se presentará la demanda. Como se sabrá, fue el Acta Única¹⁰² el documento que estableció, por motivos de necesidad, la creación del TPICE. También es necesario resaltar, que aunque el sentido parezca dirigido a concretar la presentación de la demanda ante

¹⁰¹ LÓPEZ-FONT MÁRQUEZ, José Francisco, La responsabilidad patrimonial (no contractual) en el Tratado C.E.C.A., nº. 224, Ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada-Campus Universitario de Cartuja, Granada, 1996, págs. 129 y 130.

¹⁰² Ver artículos 4, 11 y 26.

Tribunales diferentes, estamos con ABELLÁN HONRUBIA y VILÀ COSTA¹⁰³, en que la intención del Acta Única fue la de añadir un nuevo órgano al Tribunal ya existente, no tratándose en ningún caso de una nueva jurisdicción.

Esta pequeña introducción es importante para señalar con exactitud la normativa vigente al respecto. Para ello hemos de tener en cuenta los textos en los que se exponen las competencias de este nuevo Tribunal por ser una materia que nos es de particular interés. El primer texto que hizo referencia a dichas competencias fue la Decisión 88/591/CECA, CEE, EURATOM¹⁰⁴; el segundo, en el que se ampliaron las mismas, fue la Decisión del Consejo de 8 de junio de 1993, por la que se modificaba la Decisión 88/591/CEE, CECA y EURATOM¹⁰⁵. Básicamente, se sustituyó el apartado 1 del artículo 3, quedando el siguiente modo: "El Tribunal de Primera Instancia ejercerá en primera instancia las competencias atribuidas al Tribunal de Justicia por los Tratados constitutivos de las Comunidades y por los actos adoptados para su ejecución", y se añade en la modificación "salvo disposición contraria expresada en el acto por el que se cree un organismo de Derecho comunitario", agregando: a) en relación a los litigios mencionados en el artículo 179 del Tratado CEE", es decir, será competente para pronunciarse sobre cualquier litigio entre la Comunidad y sus agentes dentro de los límites y en las condiciones que establezca su estatuto o que resulten del régimen que les sea aplicable "...y en el artículo 152 del Tratado CEEA" --artículo de idéntica redacción que el anterior--; "b) En relación con los recursos interpuestos por personas físicas y jurídicas con arreglo al párrafo segundo del artículo 33, al artículo 35 y los párrafos primero y segundo¹⁰⁶ del artículo 40 y al artículo

¹⁰³ ABELLÁN HONRUBIA, Victoria, y VILÀ COSTA, Blanca, Lecciones de Derecho comunitario europeo, Ed. Ariel, Barcelona, 1995, pág. 70.

¹⁰⁴ Decisión 88/591/CECA, CEE y EURATOM, del Consejo, de 24 de octubre de 1988, por la que se crea un Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (DO núm. L 319, de 25 de noviembre de 1988, con las rectificaciones recogidas en el DO núm. L 241, de 17 de agosto de 1989).

¹⁰⁵ Decisión del Consejo de 8 de junio de 1993, por la que se modifica la Decisión 88/591/CEE, CECA y EURATOM, por la que se crea el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, DOCE L 144/93, pág. 21 y ss.

¹⁰⁶ Párrafo segundo que dice: "El Tribunal será igualmente competente para conceder una reparación a cargo de la Comunidad en caso de un perjuicio debido a una falta personal de un agente que actúe en el ejercicio de sus funciones. la responsabilidad personal de los agentes ante la Comunidad se regirá por las disposiciones del estatuto o el régimen que les sea aplicable".

42 del Tratado CECA"¹⁰⁷; c) En relación con los recursos interpuestos por personas físicas o jurídicas con arreglo al párrafo segundo del artículo 173, al párrafo tercero del artículo 175 y al artículo 178 y 181 del Tratado CEE"¹⁰⁸; y se añade un nuevo apartado: "d) En relación con los recursos interpuestos por personas físicas o jurídicas con arreglo al párrafo segundo del artículo 146, al párrafo tercero del artículo 148 y al artículo 151" --en este supuesto será competente para conocer de los litigios relativos a la indemnización por daños a que se refiere el párrafo segundo del artículo 188-- "y 153 del Tratado CEEA"¹⁰⁹. Finalmente, se suprimen los apartados 2º y 3º del artículo 3 de la Decisión de 24 de octubre de 1988.

Para nuestros intereses tienen especial relevancia los recursos que pueden interponer los funcionarios o los agentes de las Comunidades, y las personas físicas y jurídicas según los artículos 178 y 181 T.CE, artículos de los que se deduce que los recursos de indemnización es necesario presentarlos, en principio, ante el TPICE, o lo que es lo mismo en palabras de ISAAC: "Con carácter accesorio y por evidentes razones de simplicidad, el TPI es también competente para conocer recursos de indemnización para obtener la reparación de los daños causados por una institución comunitaria como consecuencia del acto o de la omisión objeto de un recurso de anulación o por inactividad presentado por el mismo demandante y que depende de la competencia principal del TPI".

La presentación de la demanda ante el TPICE, no obsta para que exista un mecanismo mediante el cual los demandantes puedan recurrir ante el TJCE. En virtud del artículo 77

¹⁰⁷ Por tanto, se elimina el que tengan que ser recurso exclusivamente dirigidos contra la Comisión y se elimina la especificación sobre el artículo 35 T.CECA por el que también se hablaba exclusivamente de empresas o asociaciones a que se refiere el artículo 48 T.CECA y que afecten a actos individuales relativos a la aplicación de los artículos 50 y 57 a 66 T.CECA.

¹⁰⁸ Se elimina la referencia a que fuera un recurso interpuesto contra una institución.

¹⁰⁹ Con este apartado se amplía su competencia para conocer recursos por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación del T.CEEA o de cualquier norma jurídica relativa a su aplicación o desviación de poder, interpuesto por un Estado miembro, el Consejo o la Comisión --art. 146, párrafo 2º--; además, toda persona física o jurídica podrá recurrir en queja al Tribunal de Justicia, en las condiciones señaladas en los párrafos 1º y 2º del art. 148 T.CEEA, por no haberle dirigido una de las instituciones de la Comunidad un acto distinto de una recomendación o de un dictamen --art. 148, párrafo 3º; también será competente para juzgar en virtud de una cláusula compromisoria contenida en un contrato de Derecho público o de Derecho privado celebrado por la Comunidad o por su cuenta.

del RPTPICE, y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 123, en el artículo 128 y en el apartado 4 del artículo 129, podrá suspenderse el procedimiento, según el apartado "b) Cuando se interponga un recurso de casación ante el Tribunal de Justicia contra una resolución del Tribunal de Primera Instancia que resuelva parcialmente la cuestión de fondo, que ponga fin a un incidente procesal relativo a una excepción de incompetencia o de inadmisibilidad, o que desestime una demanda de intervención".

Obsérvese que cualquiera de las partes podrá recurrir en casación¹¹⁰ sin que sea necesario que la pretensión hubiese sido totalmente desestimada, es decir, bastará con que se hubiese desestimado de forma parcial, no pudiendo recaer el recurso sobre cuestiones de hecho, sino de derecho, en todo caso reguladas singularmente por los distintos textos que configuran la actuación ante el TPICE.

Para finalizar este apartado, únicamente debemos indicar que los demandantes, al menos cuando la causa que motiva en un principio el procedimiento de responsabilidad es un acto ilegal, deberán estar en condiciones de demostrar que el perjuicio causado les afecta directa e individualmente.

B) Legitimación pasiva.

El TJCE no ha estimado pertinente que se utilice la vía del artículo 211 T.CE para determinar que sea la Comisión, la cual posee la representación de la Comunidad en la forma que allí se articula, la Institución que deba representar a la Comunidad en este tipo de procedimientos, aclaración que hemos puntualizado teniendo en cuenta la redacción del artículo 210 T.CE, ya que, según el mismo, es la Comunidad la que ostenta personalidad jurídica, motivo éste por el cual el TJCE ha tenido que señalar de forma expresa, que la demanda debe estar dirigida contra la Institución específica a quien se impute el perjuicio, por lo que desplegando la regla expuesta a la actuación y consiguiente perjuicio ocasionado por varias instituciones, el demandante podrá dirigirse contra todas aquellas instituciones

¹¹⁰ Ver especialmente la obra de HERNÁNDEZ BATALLER, Bernardo V., "El recurso contra las resoluciones del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas", REICE, núms. 23 y 24, 1991,

que estimase le hubiesen perjudicado, en el mismo texto de la demanda, y así entablar un único procedimiento¹¹¹.

En todo caso, basándonos en lo dicho hasta el momento, podría surgir la duda, tal y como se la plantea MANGAS MARTÍN, sobre si un Estado miembro puede estar legitimado pasivamente en un procedimiento sobre responsabilidad extracontractual, pregunta a la cual debemos responder en sentido negativo y que no nos debe plantear problemas, pues lo que en el procedimiento sobre responsabilidad extracontractual se establece es una acción de indemnización cuyo cometido es dilucidar si ha existido realmente responsabilidad por parte de las instituciones o sus agentes, mientras que si el Estado no ha cumplido, la sanción por un incumplimiento de un Estado miembro, tal y como afirma la profesora MANGAS MARTÍN, debe efectuarse a través de un recurso de incumplimiento. Otra cosa es que, en base a la declaración del incumplimiento por parte del TJCE, el particular pueda actuar en el ámbito de la jurisdicción interna del Estado incumplidor e intentar resarcirse mediante una acción de indemnización por el perjuicio indebidamente sufrido.

En cuanto al concepto Institución, hemos de entender que el término corresponde, además de a las instituciones tradicionales, al Banco Central Europeo¹¹²; siendo coherente con esta indicación del T.CE., según apuntó GUICHOT¹¹³, opinión que compartimos y a la que no tenemos nada que objetar, en conexión con el artículo 109.F.9, "es asimismo de aplicación respecto a los daños causados por la actuación del Instituto Monetario Europeo.

págs. 565-591.

¹¹¹ Como simple aclaración hemos de señalar que fue en la sentencia *Wilhelm Werhahn Hansamühle and Others v. Consejo*, 13.11.73 (As. ac. 63 a 69/72), Rec. 1971-8, I-1229 y ss. (ed. ingl.), en la que el TJCE declaró que la Comisión no tenía por qué representar a la Comunidad amparándose en el artículo 211 T.CE, siendo representada en todo caso por la Institución-es contra las cuales se hubiese interpuesto la acción de responsabilidad.

¹¹² Es en el Tratado de Maastricht, en donde se introdujo la referencia al Banco Central Europeo en el artículo 215 T.CE.

¹¹³ GUICHOT, Emilio, "La responsabilidad extracontractual de la Comunidad Europea", en *Propiedad, expropiación y responsabilidad. la garantía indemnizatoria en el Derecho europeo y comparado* (Coord. Javier Barnés), Ed. Tecnos, Madrid, 1995, pág. 897.

Mención por separado requiere la sentencia *SGEEM*¹¹⁴, en donde el TJCE ha extendido la responsabilidad extracontractual de la Comunidad al Banco Europeo de Inversiones --en adelante BEI--. En dicha sentencia, la Sala Sexta del TJCE envió al Pleno del TJCE el caso que se le planteaba para que decidiese si era competencia o no de la Comunidad responder de las acciones por responsabilidad extracontractual emprendidas contra el BEI, circunstancia ésta que era la primera vez que se proponía para obtener un pronunciamiento sobre su competencia, ya que, como es sabido, en las dos sentencias anteriores *John Mills v. Banque européenne d'investissement*¹¹⁵ y *Comisión v. Consejo de Gobierno del BEI*¹¹⁶, el TJCE lo único que puso de manifiesto fue que el BEI era un organismo comunitario instituido por el Tratado. Sin embargo, en la sentencia *SGEEM* dice que las acciones y omisiones del BEI en las que pueda ser culpable al ejecutar, por ejemplo, un contrato de financiación, son imputables a la Comunidad, conforme a los principios generales comunes de los Estados miembros, precisando en su apartado 16: "Por esta razón, el término 'institución' empleado en el párrafo segundo del artículo 215 del Tratado, no debe interpretarse en el sentido de que únicamente se refiere a las Instituciones de la Comunidad enumeradas en el apartado 1 del artículo 4 del Tratado, sino que engloba, asimismo, a luz del sistema de responsabilidad extracontractual establecido por el Tratado, a los organismos comunitarios tales como el Banco". Con esta nítida y relevante jurisprudencia, se pone de manifiesto que no son obstáculo para un pronunciamiento en tal sentido, ni el artículo 180 T.CE, ni el artículo 29 del Protocolo del Estatuto del BEI¹¹⁷.

3. Plazo¹¹⁸ para interponer la acción de indemnización.

¹¹⁴ Société générale d'entreprises électro-mécaniques (SGEEM) y Roland Etroy v. Banco Europeo de Inversiones, 2.12.92 (As. C-370/89), Rec. 1992-10, I-6211 y ss.

¹¹⁵ S. John Mills v. European Investment Bank, 15.6.76 (As. 110/75), Rec. 1976-5, I-955 y ss. (ed. ingl.).

¹¹⁶ Comisión de las Comunidades Europeas v. Consejo de Gobierno del BEI, 3.3.88 (As. 85/86), Rec. 1988, I-1281 y ss.

¹¹⁷ El artículo 29 del Estatuto del BEI era más problemático por cuanto expone que los litigios entre el BEI y los terceros serán resueltos por los órganos jurisdiccionales nacionales competentes, aunque dicha disposición hace una referencia expresa a las competencias que posee el TJCE también. Dicho sea de paso, la mayoría de la doctrina que estaba en contra del reconocimiento efectuado en la sentencia, como eran los casos de GABRITZ y WOHLFARTH, elaboraban sus argumentaciones principalmente partiendo del dicho artículo.

¹¹⁸ Sobre el tema del plazo se puede consultar la bibliografía siguiente: MANGAS MARTÍN, Araceli, "Responsabilidad de las Comunidades Europeas", Enciclopedia Jurídica Básica, vol. IV, Ed. Cívitas, Madrid, 1995, pág. 5934; ALONSO GARCÍA, Ricardo, Derecho comunitario. Sistema Constitucional y

Dentro de los requisitos procesales, el plazo para la interposición del recurso de responsabilidad extracontractual es esencial por cuanto éste nos dirá el tiempo de que dispone el actor para realizar dicha acción ante el TJCE.

Su regulación se encuentra en el articulado de los Protocolos de los Estatutos del Tribunal de Justicia CE, CEEA y CECA¹¹⁹, los cuales advierten que el plazo de admisión del recurso es de cinco años desde que se produjo el hecho que los motivó. Esto quiere decir que, en principio, pueden existir dos referencias para el cómputo del plazo dependiendo de la naturaleza que produzca el daño. La explicación depende de si el origen está en un acto normativo o no. Caso de no ser un acto normativo, la cuestión no presenta dificultades, pues reuniendo las condiciones del artículo 43 del PETJCE¹²⁰, tendremos que tener únicamente en cuenta la fecha del hecho origen del daño. Pero la cuestión se complica al tratarse de una lesión producida por un acto normativo, tal y como adelantó MANGAS MARTÍN¹²¹, ya que en dicho caso, no podremos situar el comienzo del plazo en una fecha anterior a la aparición de los efectos perjudiciales de los actos ilícitos, o lo que es lo mismo,

Administrativo de la Comunidad Europea, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1994, págs. 431-433; GUICHOT, Emilio, "La responsabilidad extracontractual de la Comunidad Europea", en Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho europeo y comparado (Coord. Javier Barnés), Ed. Tecnos, Madrid, 1995, págs. 897 y ss.; MARTÍN ARRIBAS, Juan José, Manual de Derecho procesal comunitario, Ed. Akal, Madrid, 1988, págs. 97 y 98; MOITINHO DE ALMEIDA, José Carlos, Direito Comunitario a ordem jurídica comunitaria as Libertaes Fundamentais na CEE, Ed. Centro de Publicações do Ministério da Justicia, Lisboa, 1985, pág. 257; ISAAC, Guy, Manual de Derecho comunitario general, 2ª ed., Ed. Ariel, Barcelona, 1993, pág. 266; SILVIA DE LAPUERTA, Rosario, El procedimiento..., Op. cit. págs. 290 y 291; ROBLES MORCHÓN, Gregorio, Elementos de Derecho comunitario, Ed. Mafre, 1996, pág. 284; MOLINA DEL POZO, Carlos F., Procedimiento y recursos ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, Ed. Revista de Derecho Privado-Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1987, pág. 85; VANDERSANDEN, J. et BARAV A., Contentieux..., Op. cit. pág. 345 y 346.

¹¹⁹ En adelante PETJ. Sirva de todas formas la aclaración siguiente sobre la existencia tripartita de los Estatutos del Tribunal de Justicia. Los mismos, pese a que sustancialmente son idénticos --excepto en el plazo cuando se interrumpe la prescripción mediante una reclamación previa, circunstancia en la cual se diferencia el PETJCECA como más adelante se explicará--, difieren en la forma por cuanto hacen referencia, como es lógico, a artículos diferentes de análogo significado de sus respectivos Tratados.

El PETJCE se estableció en aras del artículo 188 TCE y desarrolla en su artículo 43 la prescripción de las acciones contra la Comunidad en materia de responsabilidad extracontractual.

El PETJCECA se realizó según lo previsto en el artículo 45 TCECA, indicando en su artículo 40 la prescripción de las acciones previstas en los dos primeros párrafos del artículo 40 TCECA.

El PETJCEEA se elaboró según las indicaciones previstas en el artículo 160 TCEEA, señalando en su artículo 44 la prescripción de las acciones previstas contra la Comunidad en materia de responsabilidad extracontractual.

¹²⁰ E igualmente en el art.40 PETJCECA y art.44 PETJCEEA.

debemos poder demostrar que los efectos perjudiciales del acto se han producido en un momento dado¹²².

Ahora bien, con la jurisprudencia del TJCE en la mano, se puede demostrar que éste ha realizado una "interpretación discrecional" --"liberal" la denominan autores como GUICHOT¹²³-- de los márgenes que encorchan el plazo de prescripción. En este sentido, arguye el Tribunal, el plazo de admisión del recurso comenzará una vez que se hubieran reunido todas las condiciones que dan origen a la responsabilidad¹²⁴, hecho que se puede puntualizar si consideramos, como ha dicho certeramente ALONSO GARCÍA¹²⁵, que la obligación de indemnización queda subordinada a las condiciones substantivas referidas, sobre todo cuando el daño causado no esté completamente concretado.

A) Interrupción de la prescripción.

Existen dos posibles formas de interrumpir la prescripción según se desprende del artículo 43 PETJ, motivo por el cual las vamos a estudiar en dos apartados separados.

a) Interposición de la demanda ante el TJCE.

¹²¹ MANGAS MARTÍN, Araceli, "Responsabilidad...", Op. cit. pág. 5934.

¹²² Hay que hacer hincapié en que en la *S. Birra Wührer SpA and Others v Council and Commission*, 27.1.82 (As. ac. 256, 257, 265, 267/80 y 5/81), Rec.1982, I-85 y ss. (ed. franc.), ya la Comisión y el Consejo trataron de encaminar sus pretensiones argumentando que el artículo 43 PETJ desplegaría sus efectos en el tiempo límite de cinco años a contar -- de aquí la importancia de sus reflexiones-- desde el día en el cual las medidas legislativas ilegales fueron publicadas. La misma sentencia y en la confirmatoria *Birra Wührer SpA and Others v Council and Commission of the European Communities*, 12.11.84 (As. ac. 256, 257, 265, 267/80, 5 and 282/82), Rec. 1984-10, I-3693 y ss. (ed. ingl.), Ap. 15, pág. 3727, el TJCE sostuvo "...that the period of limitation began when all the preconditions for the Community's obligation to provide compensation for damage were satisfied and that, since the liability had its origin in legislative measures, the period of limitation commenced when the injurious effects of those measures had been produced in the form of damage (...); it could not therefore be claimed that time began to run against the applicants before the date on which the injurious effects of the unlawful measures adopted by the Community were produced". (Trad.: "...que, desde que la responsabilidad tenía origen en medidas legislativas, el plazo comenzaba cuando los efectos perjudiciales de esas medidas habían producido el perjuicio (...); no podía por lo tanto ser reclamado el comienzo del plazo en contra de los demandantes hasta después del día en el que los efectos perjudiciales de las medidas ilegales adoptadas por la Comunidad se produjeron".).

¹²³ GUICHOT, Emilio, "La responsabilidad...", Op. cit. pág. 897, nos dice: "Si bien esta disposición vincula el plazo de cinco años a la fecha de producción del hecho causante del daño, el Tribunal ha efectuado una interpretación liberal, según la cual el plazo no comenzará a correr hasta tanto no se reúnan todas las condiciones exigidas en materia de responsabilidad...".

¹²⁴ Ver *S. Birra Wührer SpA y Otros v. Consejo y Comisión*, S. 27.1.82 (As. ac. 256, 257, 265, 267/80 y 5/81), Op. cit.

Este supuesto no presenta problemas, pues únicamente el demandante tendría que seguir las pautas que fija el Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas¹²⁶ --en adelante RPTJCE--, siendo de especial interés el Título II sobre el procedimiento a seguir ante el TJCE y, más concretamente aún, dentro del Capítulo I --De la fase escrita--, son relevantes las observaciones que hace el artículo 37.3¹²⁷, según el cual todo escrito procesal tiene que ir fechado, y además, respecto al cómputo de los plazos procesales, hay que tener en cuenta la fecha de presentación del mismo en la Secretaría del Tribunal¹²⁸. Por otra parte, si nos referimos a cuestiones puntuales del cómputo de los plazos debemos estar a lo dispuesto en el artículo 80 a) RPTJCE¹²⁹, cuyo contenido nos aclara que, si el plazo se expresara en años, como es nuestro caso, cuando se deba contar a partir del momento en que ocurra un suceso o se efectúe un acto, el día en que se produzca dicho suceso o acto no se incluirá dentro del plazo. Asimismo, debemos entender según el artículo 80 b) RPTJCE¹³⁰, que el plazo expresado en años finalizará al expedir el día que en el último año, tenga la misma denominación o la misma cifra que el día en que ocurrió el suceso o se efectuó el acto a partir del cual haya de computarse el plazo¹³¹.

b) Mediante reclamación previa.

Dicha reclamación la podrá presentar el damnificado ante la Institución competente de la Comunidad¹³².

Hay que hacer observar al comienzo del desarrollo de este apartado, que de la interpretación literal del artículo, y más concretamente del término "podrá", se desprende

¹²⁵ ALONSO GARCÍA, Ricardo, Derecho comunitario..., Op. cit. pág. 432.

¹²⁶ Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 19 de junio de 1991. En su caso habría que estar a lo dispuesto, aunque sustancialmente en idéntico, al Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas --en adelante RPTPICE--.

¹²⁷ El artículo 43.3 sería el equivalente del RPTPICE.

¹²⁸ Para otros aspectos relativos a la demanda es menester remitirse a los Reglamentos de Procedimiento del Tribunal, en especial al artículo 38, sobre el contenido formal de la demanda y su desarrollo en los artículos posteriores. En caso de consulta del RPTPICE, los artículos equivalentes serían el 44 y posteriores.

¹²⁹ El artículo 101 b) sería el equivalente en el RPTPICE.

¹³⁰ Su equivalente en el RPTPICE sería el 101 b).

¹³¹ El mismo artículo citado en el texto resalta que si un plazo es fijado en años, y si el día fijado para su expiración no existiese en el último mes, el plazo finalizará al expirar el último día de dicho mes.

¹³² Véanse los artículos 43 PETJCE, 40 PETJCECA y 44 PETJCEEA.

que la reclamación en vía administrativa posee un carácter voluntario. Si éste fuera el camino seguido por el demandante, deberá presentar la demanda en el plazo de dos meses previsto en los artículos 173 TCE y 146 TCEEA, reduciéndose dicho plazo al de un mes según el artículo 33 TCECA, circunstancia ésta la de reducción del plazo que no puede dejar de ser extraña, si no paradójica, por cuanto resulta obvio que en el fondo debería establecerse analógicamente el mismo plazo para los tres Tratados, sobre todo precisamente tratándose de circunstancias jurídicas con la misma naturaleza procesal. Asimismo, se desprende del último inciso del artículo 43¹³³, caso de haberse producido una omisión en el actuar de alguna de las instituciones, que cuando proceda serán aplicables las disposiciones del párrafo segundo del artículo 175¹³⁴, según el cual, si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de dicho requerimiento, la institución no hubiese definido su posición, habremos de entender que la situación resultante deriva --como especifica el último párrafo del artículo 35 CECA--, del hecho que lleva implícito una denegación que se presume resuelta de dicho silencio, motivo por el cual se abrirá un nuevo plazo de dos meses¹³⁵ en el que el demandante podrá interponer el recurso.

Por consiguiente, debemos señalar que de la sentencia *Compagnie d'Approvisionnement, de Transport et de Crédit SA et Grands Moulins de Paris SA*¹³⁶ --jurisprudencia que por otro lado resulta obvio a tenor del carácter potestativo de la reclamación en vía administrativa previa--, se desprende --atendiendo a los apartados 8 a 11 de la antedicha sentencia--, que al intentar demostrar el demandante la responsabilidad extracontractual no tiene que cumplir el posible requisito de recurrir mediante un recurso de anulación ante el TJCE.

Asimismo, como se ha explicado a lo largo de este apartado¹³⁷ --, el plazo de cinco años se

¹³³ Art. 40 PETJCECA y 44 PETJCEEA.

¹³⁴ En el mismo sentido serán aplicables las disposiciones del párrafo último del art. 35 TCECA y párrafo segundo del art. 148 TCEEA.

¹³⁵ En el art. 35 CEEA el plazo se reduce a un mes, mientras que en el TCEEA se mantienen los dos que señala el art. 175 TCE.

¹³⁶ S. *Compagnie d'Approvisionnement, de Transport et de Crédit SA et Grands Moulins de Paris SA v. Comisión*, S. 13.6.72 (As. ac. 9 y 11/71), Rec. 1972/I, I-391 y ss. (ed. ingl.).

¹³⁷ En dicho sentido se puede ver la S. *Firma E. Kampffmeyer y Otros v. Comisión*, S. 14.7.67 (As. ac. 5, 7 y 48

puede llegar a ampliar como máximo en cinco meses --resultante de la interrupción del recurso objeto de estudio-- si se utiliza la vía facultativa de la reclamación previa si, como también comparte ISAAC¹³⁸, el rechazo es explícito o implícito.

B) El plazo y los daños y perjuicios futuros.

Dentro del sistema expuesto, la jurisprudencia del TJCE ha previsto que la Comunidad pueda responder sobre dichos daños y perjuicios futuros siempre y cuando se cumplan unos requisitos cuya consistencia jurisprudencial estriba en que puedan ser previsibles y cuya inmediatez esté revestida de la suficiente certeza como para que no exista ningún tipo de duda sobre su realidad una vez transcurrido un corto espacio temporal. La exposición de la idea está basada en la sentencia *Kurt Kampffmeyer Mühlenvereinigung*¹³⁹, en cuyo apartado 6 dice: "Article 215 of the Treaty does not prevent the Court from being asked to declare the Community liable for imminent damage foreseeable with sufficient certainty even if the damage cannot yet be precisely assessed.

To prevent even greater damage it may prove necessary to bring the matter before the Court as soon as the cause of damage is certain.

This finding is confirmed by the rules in force in the legal systems of the member States, the majority, if not all, of which recognize an action for declaration of liability based on future damage which is sufficiently certain"¹⁴⁰.

La sentencia resalta en su párrafo primero¹⁴¹, y esto es de extraordinaria importancia, que si

13 a 24/66), Rec. 1967, I-245 y ss. (ed. ingl.).

¹³⁸ ISAAC, Guy, Manual..., Op. cit. pág. 266.

¹³⁹ S. Kurt Kampffmeyer Mühlenvereinigung KG and Others v Comisión and Council of the European Communities, S. 2.6.76 (As. ac. 56 a 60/74), Rec. 1976-5, I-711 y ss. (ed. ingl.), Apartado 6.

¹⁴⁰ Trad.: "El art. 215 del Tratado no impide al Tribunal el que sea invitado a declarar a la Comunidad responsable de daños inminentes previsibles con la suficiente certeza, incluso si el daño no puede ser exactamente calculado.

Para evitar daños mayores puede resultar necesario presentar la cuestión ante el Tribunal tan pronto como la causa del daño sea cierta.

Este veredicto está confirmado por las normas en vigor de los sistemas legales de los Estados miembros, de los cuales la mayoría, si no todos, reconocen una acción de declaración de la responsabilidad basada en daños futuros suficientemente ciertos".

¹⁴¹ Este primer apartado es reproducido íntegramente por la sentencia posterior *Milch-, Fett- und Eier-Kontor GmbH v Council and Commission of the European Communities*, S. 8.6.77 (As. 44/76), Rec. 1977-2, I-393 y ss. (ed. ingl.), párrafo 1, apartado 8, al que añade en el párrafo 2º: "This objection of inadmissibility is thus

se cumplen los requisitos citados, el TJCE podrá responsabilizar a la Comunidad de un daño producido incluso si éste no puede ser calculado con exactitud, es decir, podrá existir una mínima divergencia en cuanto a la precisión del daño, pero tal y como advierte el Abogado General REISCHL en la sentencia, *G.R. Amylum N.V. and Tunnel Refineries Limited*¹⁴², "The prerequisite is simply that the cause of damage is already established..."¹⁴³. La reflexión realizada por REISCHL es oportuna pues nos ayuda a pensar de forma rigurosa sobre el término "certeza", vocablo, a mi juicio, que debemos entenderlo como conocimiento seguro de que se va a producir un determinado daño y sobre el que no debe existir duda alguna que se va a originar. Esta afirmación parece ser contradictoria, *stricto sensu*, con la continuación de la explicación de REISCHL, ya que puntualiza su exposición del siguiente modo: "Fulfilment of the second condition cannot however also be completely ruled out, as in this connexion absolute certainty and in particular quantification of the damage are not required but merely sufficient certainty"¹⁴⁴. No obstante, aunque la certeza jurídica a la que nos referimos pueda ser considerada como indeterminada, nuestra disertación debe estar encaminada a entender que la expresión "suficiente certeza" debe ser equivalente, al contrario de lo que opina REISCHL, a absoluta certeza, atendiendo a su significado puramente semántico, confirmando desde esta perspectiva lo que de alguna manera es cognoscible, o lo que es lo mismo, da a entender que no puede haber posibilidad de error en cuanto a la certidumbre manifestada. A pesar de todo lo expuesto, hay algún autor, como es el caso de AGUILÓ¹⁴⁵, que opta por una postura ecléctica según la cual, tratándose de daños y perjuicios futuros, el inicio del plazo de prescripción debería coincidir, en todo caso, con la entrada en vigor del acto ilícito, solución ésta que se nos presenta también como una opción congruente dentro del amplio abanico de opciones con que contamos si atendemos a la interpretación hermenéutica de los textos jurisprudenciales del TJCE.

unfounded".

¹⁴² S. G.R. Amylum N.V. Tunnel Refineries Limited v. Consejo y Comisión, S. 5.12.79 (As. ac. 116 y 124/77), Rec. 1979-9/10/11, I-3497 y ss. (ed. ingl.), apartado 4 de sus Conclusiones --presentadas el 20 de junio de 1978--, (pág. 3565).

¹⁴³ Trad.: "El requisito previo es simplemente que la causa del daño esté ya establecida".

¹⁴⁴ Trad.: "La existencia de la segunda condición no puede ser, sin embargo, completamente eliminada, como respecto a esta absoluta certeza y en particular a la cuantificación del daño sólo se exige la suficiente certeza".

¹⁴⁵ AGILÓ, José F., "La responsabilidad...", op. cit., pág. 6861.

C) Ampliación del plazo por razón de la distancia.

Si bien nos encontramos ante un recurso cuya lógica procesal es difícil que pueda ser complicada en lo que respecta al plazo, debido precisamente al amplio margen temporal que existe para la interposición del mismo, resulta obligatorio realizar un breve apunte sobre la ampliación de los plazos en razón de la distancia según expresa el artículo 81.2 RPTJCE¹⁴⁶, y que está desarrollado en el Anexo II RPTJCE¹⁴⁷. Según el mismo, excepto en los casos en que las partes tuvieran su residencia habitual en el Gran Ducado de Luxemburgo, los plazos en razón de la distancia se ampliarán, en lo que al Reino de España se refiere, en diez días¹⁴⁸.

D) La apreciación de oficio del plazo por parte del TJCE.

Hasta el momento el TJCE no se ha pronunciado con claridad sobre si jurídicamente está legitimado para plantear de oficio la prescripción de la acción. No obstante, en la sentencia *SA Roquette frères*¹⁴⁹ --en la que la parte demandada no invocó la prescripción de la acción ejercitada por Roquette--, el TJCE señaló de forma expresa que si la acción de responsabilidad extracontractual se rige --debemos entender que al menos en parte-- por los principios generales comunes de los Estados miembros, y de dicho examen de Derecho comparado de los sistemas jurídicos de los mismos se puede deducir que, por regla general y con pocas excepciones, el juez no puede plantear de oficio el motivo basado en la prescripción de la acción, por consiguiente --afirma en su apartado 13--, no procederá examinar el problema de la posible prescripción de la acción que constituye la base del recurso. Como se puede observar, la justificación que realiza el TJCE es, al menos, poco consistente, si no un tanto tangencial, al intentar desviar su pronunciamiento en base a una

¹⁴⁶ vid. que la redacción del art. 102.2 RPTJCE es idéntica.

¹⁴⁷ Anexo II, adoptado en Luxemburgo el 19 de junio de 1991.

¹⁴⁸ Asimismo, para el Reino de Bélgica: en dos días; para Alemania, para el territorio europeo de la República Francesa y para el territorio europeo de los Países Bajos: en seis días; para el territorio europeo del Reino de Dinamarca, para Irlanda, para la República Helénica, para la República Italiana, para la República Portuguesa (con excepción de las Azores y de Madeira) y para el Reino Unido: en diez días; para los demás países y territorios de Europa en dos semanas; para las regiones autónomas de las Azores y de Madeira de la República Portuguesa: en tres semanas; para los demás países, departamentos y territorios: en un mes.

¹⁴⁹ *S. Roquette frères v. Comisión de las Comunidades Europeas*, S. 30.5.89 (As. 20/88), Rec. 1989-5, I-1553

lógica jurídica demasiado flexible.

La apreciación hecha debe hacernos remontar en el tiempo hasta la sentencia *Anne Collignon*¹⁵⁰, en la cual se dice sobre la admisibilidad del recurso: "...attendu, cependant, que les délais de recours sont d'ordre public et ne constituent pas un moyen à la discrétion des parties ou du juge"¹⁵¹. Sobre esta afirmación rotunda del TJCE respecto del carácter de orden público de los plazos habría, empero, que realizar idéntica objeción a la que hizo el Abogado General DARMON en el apartado 11 de sus conclusiones¹⁵², pues no podríamos argumentar de forma alguna que en dicha afirmación el TJCE hubiese equiparado el plazo de prescripción de la acción por responsabilidad extracontractual a los plazos para recurrir.

E) Excepción a la regla general.

Hemos de partir para desarrollar este apartado, como ha quedado claro, que se ha fijado el *dies a quo*, en principio, cuando se ha producido la realización efectiva del perjuicio¹⁵³. Sin embargo, en la sentencia *Stanley George Adams*¹⁵⁴ el TJCE estimó congruente con lo hasta ahora expuesto la no prescripción del plazo cuando el demandante no hubiese podido conocer el hecho perjudicial en los términos expresados, es decir, tendríamos que estar ante una imposibilidad manifiesta u objetiva que necesariamente expresara la diligencia debida por parte del actor. En este caso parece que el juicio del TJCE se ha encaminado a consentir un plazo cuya razonabilidad debe fundarse en un criterio tutelar en aras de crear una flexibilidad prescriptiva y aplicar, de este modo, un sentido común cuya esfera repercute en una justicia efectiva.

y ss.

¹⁵⁰ S. Anne Collignon, Épouse Jean-Claude Muller v. Commission des Communautés Européennes, S. 12.12.67 (As. 4/67), Rec. 1967, I-469 y ss. (ed. franc.), pág. 479.

¹⁵¹ Trad.: "...considerando, no obstante, que los plazos para recurrir son de orden público y no pueden dejarse a la voluntad de las partes o del juez (la cursiva es nuestra)."

¹⁵² Conclusiones del Abogado General Sr. MARCO DARMON, presentadas el 10.3.89.

¹⁵³ SS.TJCE: De Franceschi SpA Monfalcone v. Consejo y Comisión, S. 27.1.82 (As. 51/81), Rec. 1982, I-117 y ss. (ed. franc.); Birra Wührer SpA and Others v. Consejo, S. 13.11.84 (As. ac. 256, 257, 265, 267/80 y 5/81), Op. cit., I-3693 y ss. (ed. ingl.).

4. Requisitos que se han de dar para que exista responsabilidad.

A) Ilícitud de la actuación imputada a las Instituciones comunitarias.

La primera labor que ha de realizar el Tribunal es la de comprobar si la Institución de que se trate ha actuado en términos de legalidad o por si el contrario podemos hablar de un comportamiento ilegal generador de un perjuicio perfectamente identificable.

Supone una mención especial la referencia que hace el TJCE sobre la gradación analítica y sistemática a la hora de examinar las tres condiciones antes expuestas. En sus sentencias, el TJCE siempre comienza su estudio partiendo de la existencia fáctica de la ilicitud reclamada, no entrando en las otras dos condiciones si con la primera de ellas el recurso resulta desestimado. Así por ejemplo, en la Sentencia *KYDEP*¹⁵⁵ en su apartado 81 encontramos:

"Al no darse el primero de los presupuestos en que se basa la responsabilidad extracontractual de la Comunidad, a efectos del párrafo segundo del art. 215 del Tratado, el recurso debe desestimarse en su totalidad, sin que resulte necesario examinar los demás presupuestos de dicha responsabilidad"¹⁵⁶.

¹⁵⁴ S. Stanley George Adams v. Comisión, 7.11.85 (As. 145/83), Rec. 1985-9, I-3539 y ss. (ed. ingl.).

¹⁵⁵ S. Koinopraxia Enóseon Georgikon Synetairismon Diacheiriséos Enchorion Proïonton Syn. PE (KYDEP) v. Consejo de la Unión Europea y Comisión de las Comunidades Europeas, 15.9.94 (As. 146/91), Rec. 1994-9, I-4223.

¹⁵⁶ En los mismos términos encontramos las sentencias: 1) S. James Joseph Cato v. Comisión de las Comunidades Europeas, 8.4.1992 (As. C-55/90), Apartados 29 y 30, Rec. 1992-9, I-2564; 2) S. Industrie- en Handelsonderneming Vreugdenhil BV v. Comisión de las Comunidades Europeas, 13.3.92 (As. C-282/90), Apartados 24 y 25, Rec. 1992-3/I, I-1962; 3) S. Pesquerías de Bermeo, S.A., v. Comisión de las Comunidades Europeas, 7.5.92 (As. Ac. C-258/90 y C-259/90), Apartado 44, Rec. 1992-5, I-2934; 4) S. Les Assurances du crédit y Compagnie belge d'assurances crédit SA v. Consejo y Comisión de las Comunidades Europeas, 18.4.91 (As. C-63/89), Apartado 28, Rec. 1991-4, I-1842; 5) S. FUNOC v. Comisión de las Comunidades Europeas, 11.10.90 (As. C-200/89), Apartados 30, 31 y 32, Rec. 1990-9, I-3688; 6) S. Société d'initiatives et de coopération agricoles y Société d'intérêt professionnel des producteurs et expéditeurs de fruits, légumes, bulbes et fleurs d'Ille-et-Vilaine v. Comisión de las Comunidades Europeas, 11.10.90 (As. C-46/89), Apartado 33, Rec. 1990-9, I-3637; 7) S. AERPO y otros v. Comisión de las Comunidades Europeas, 6.6.90 (As. C-119/88), Apartado 21, Rec. 1990-6, I-2206; 8) S. Benito Francesconi y otros v. Comisión de las Comunidades Europeas, 4.7.89 (Ass. Ac. 326/86 y 66/88), Apartado 25, Rec. 1989-7, I-2106; 9) S. Les Grands Moulins de Paris v. Comunidad Económica Europea, 8.12.87 (As. 50-86), Apartado 22, Rec. 1987-11, I-4854; 10) S. De Boer Buizen BV v. Consejo y Comisión de las Comunidades Europeas, 29.9.87 (As. 81/86), Apartado 22, Rec. 1987, I-3689; 11) S. Tezi Textiel BV v. Comisión de las Comunidades Europeas, 5.3.86 (As. 59/84),

Es ésta la primera premisa que hemos de tener en cuenta a la hora de adentrarnos en el estudio de tales requisitos al poder ser considerada la llave de cierre del sistema.

La ilicitud a la cual nos referimos en dicho apartado es sinónimo, sin duda alguna, de la existencia de un perjuicio causado, ilegalidad que por otra parte ha de revestir tintes de ser extraordinaria en su gravedad. Nuestra dialéctica pretensión no puede ser otra que la de advertir, con un tono ciertamente escéptico, la "cualificada ilegalidad"¹⁵⁷ que ha de revestir, en principio, la norma impugnada, por la que se interpone un recurso de indemnización ante el TJCE. Esta actitud jurídica, ha de ser crítica como regla general para poder entender el proceso de reflexión que ha seguido el TJCE en cada caso particular que se le ha presentado.

En efecto, a lo largo de la existencia del TJCE se han interpuesto dos tipos de recursos, el de anulación y el prejudicial para dilucidar la validez, o en su caso, invalidez de la norma, en los que pese a que en un primer momento el TJCE ha resuelto favorablemente en ambos tipos de procedimientos a favor de las pretensiones de nulidad y de invalidez de la norma, sin embargo, a la hora de establecer la correspondiente indemnización, se ha pronunciado en sentido negativo al estimar que la ilegalidad no era suficiente como para interpretar que los daños y perjuicios debían ser reparados¹⁵⁸.

La evolución que ha seguido el elemento de las características que revisten al concepto de ilegalidad ha sido patente, encaminándose hacia una restricción cada vez más difícil de poder salvar con argumentos jurídicos relevantes.

Como decía, la constatación de ilegalidad ha supuesto, sobre todo a partir de la anteriormente citada sentencia *Alfons Lütticke*, dictada a principios de la década de los 70,

Apartado 72, Rec. 1986-3, I-916.

¹⁵⁷ Ver el análisis de CALOT, Alfredo, DE LA TORRE, J.M., URÍA, Manuel, y AGUILÓ, José F., "La responsabilidad extracontractual de las Comunidades Europeas en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia", RGD, vol. 1, núm. 541-42, oct.-nov., 1989, pág. 6845.

¹⁵⁸ Es ilustrativa la S. Asteris *AE and Others v. Comisión*, 19.9.85 (As. ac. 194 a 206/83), Rec. 1986-7, I-2815 y ss. (ed. ingl.).

que el TJCE se empeñase en perfilar una fórmula modelo que enmarcase lo que se había de entender por ilegalidad. Así, determinó que la ilegalidad debería estribar en la constatación de una violación suficientemente caracterizada, fórmula especialmente aplicada por el TJCE para salvaguardar todos aquellos actos normativos que implican una opción de política económica.

No será hasta la archiconocida sentencia *Bayerische HNL*¹⁵⁹ cuando se dé el segundo estadio evolucionista de la jurisprudencia emanada por el TJCE al agregar a la fórmula antedicha y a la especialidad que debía revestir la cuestión cuando se estuviese tratando un asunto de política económica que, en materia de responsabilidad extracontractual, había que tener igualmente presentes los principios en los cuales se basa la responsabilidad de las administraciones de los Estados miembros cuando causan perjuicios a los particulares y, sobre todo, cuando lo que se plantease fuesen posibles ilegalidades de actos normativos derivados de opciones de política económica, los cuales, resalta el TJCE, sólo con carácter excepcional y cuando se den circunstancias singulares pueden motivar el que de dicha responsabilidad emane la preceptiva indemnización. Rizando el tema, puntualizó, que tratándose de temas relacionados con la política agrícola común, existirá responsabilidad extracontractual de la Comunidad cuando se hubiese dado una transgresión manifiesta y grave de las facultades atribuidas a la Institución de que se tratase, amparado esta señalización, según el TJCE, en el amplio poder discrecional que necesitan las Instituciones en una materia tan proclive a los cambios como es la indicada.

Es necesario coincidir con CALOT, DE LA TORRE y URÍA¹⁶⁰ en que no se vislumbra

¹⁵⁹ *Bayerische HNL Vernehrungsbetriebe GmbH & Co. KG y Otros v. Consejo y Comisión*, 25.5.78 (As. ac. 83 y 94/76, 4, 15 y 40/77), Rec. 1978-5, I-1209 y ss. (ed. ingl.). Esta sentencia se vio confirmada un año después por otras cuatro: *S. P. Dumortier Frères S.A. y Otros v. Consejo*, 4.10.79 (As. ac. 64 y 113/76, 167 y 239/78, 27, 28 y 45/79), Rec. 1979-8, I-3091 y ss. (ed. ingl.); *S. Ireks-Arkady GmbH v Council and Commission of the European Communities*, 4.10.79 (As. 238/78), Rec. 1979-8, I-2955 y ss. (ed. ingl.); *DGV, Deutsche Getreideverwertung und Rheinische Kraftfutterwerke GmbH y Otros v. Consejo y Comisión*, 4.10.79 (As. ac. 241, 242 y 245 a 250/78), Rec. 1979-8, I-3017 y ss. (ed. ingl.); *S. Interquell Stärke-Chemie GmbH & Co. KG and Diamalt AG v Council and Commission of the European Communities*, 4.10.79 (As. ac. 261 & 262/78), Rec. 1979-8, I-3045 y ss. (ed. ingl.).

¹⁶⁰ CALOT, Alfredo, DE LA TORRE, J.M., URÍA, Manuel, y AGUILÓ, José F., "La responsabilidad...", Op. cit., pág. 6848.

como probable que el TJCE llegue a reconocer un principio de responsabilidad comunitaria objetiva por normas declaradas ilícitas, cuando, como queda visto, exige una y otra vez una intolerable ilegalidad de éstas como la única merecedora de la sanción indemnizatoria.

La única posición que se nos ocurre para explicar tan extremada concepción debe ser que las normas concebidas por las Instituciones la mayor parte de las veces condensan medidas de interés general en sentido amplio que de forma continua entorpecerían la labor llevada a cabo en opciones normativas que regulan ámbitos económicos, espacios que, fruto de la amplitud, magnitud y número de normas, harían especialmente difícil cualquier tipo de avance productivo. No obstante, el problema parece no estar en que se hayan estipulado ciertas condiciones que hay que cumplir, sino en el amplio margen de apreciación que posee el TJCE a la hora de tratar si se ha vulnerado o no aquellos derechos otorgados a los particulares por el ordenamiento jurídico comunitario, de donde se puede deducir que si no existe dicho margen de apreciación por parte de una Institución no debería entrar en juego el requisito de la fórmula de la violación suficientemente caracterizada. La consecuencia de esta apreciación¹⁶¹ no sería otra que la de entender que el TJCE tendría que apreciar la responsabilidad de la Comunidad en calidad de objetiva.

Por tanto, el margen de apreciación ha sido determinado por el TJCE cuando ha tenido que resolver situaciones resultantes sobre la aplicación por parte de las Instituciones de actos normativos comunitarios cuya implicación directa ha participado en opciones de política económica.

De esta reflexión surge una pregunta que se nos antoja necesaria para intentar resolver el problema que se plantea: ¿tendrían los tribunales internos que aplicar la regla de la violación suficientemente caracterizada cuando las administraciones, en situaciones idénticas de aplicación del Derecho comunitario o en el caso inverso --de su incumplimiento--, pudieran tener dicho margen de apreciación? La respuesta no puede ser

¹⁶¹ Apreciación, como ya anteriormente adelanté, que ha de tenerse en cuenta cuando existen opciones de política económica.

otra que la que ha emanado del TJCE, precisamente a raíz de la aplicación del Derecho comunitario, que ha optado por la solución menos problemática de acomodar a los Estados miembros, es decir, la de subrayar que las autoridades internas no poseen dicho margen de apreciación.

Una vez puestos los antecedentes e interrogantes, es de vital importancia para el progreso de nuestro análisis estudiar las trascendental sentencia *Brasserie du pêcheur SA v. República Federal de Alemania* y *The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd y Otros*¹⁶² --en adelante *sentencia Brasserie du pêcheur*¹⁶³--.

En la sentencia citada, respecto del asunto C-46/93, el legislador alemán había legislado en el ámbito de productos alimenticios, especialmente en el de la cerveza, diciendo expresamente el TJCE: "A falta de armonización comunitaria, *el legislador alemán disponía en ese ámbito de una facultad de apreciación amplia para adoptar una normativa relativa a la calidad de la cerveza comercializada* --la cursiva es nuestra--"¹⁶⁴, añadiendo en el apartado 49, "En lo que respecta a los hechos que dieron lugar al asunto C-48/93, *el legislador del Reino Unido también disponía de una facultad de apreciación amplia* --la cursiva es nuestra--". En efecto, la legislación controvertida se refería, por una parte, al registro de buques, ámbito que, habida cuenta del estado de desarrollo del Derecho comunitario, es competencia de los Estados miembros, y, por otra parte, a la normativa de

¹⁶² S. *Brasserie du pêcheur SA v. República Federal de Alemania* y *Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd y Otros*, 5.3.96 (As. C-46/93 y C-48/93), Rec. 1996-3, I-1029 y ss.

¹⁶³ Se puede consultar sobre la sentencia *Brasserie du pêcheur* y *Factortame* la interesante bibliografía: ALONSO GARCÍA, Ricardo, *La responsabilidad de los Estados miembros por infracción del Derecho Comunitario*, 1ª ed., Ed. Cívitas, Madrid, 1997, págs. 27-51 (principalmente); DOBOUIS, Louis, "La responsabilité de l'État législateur pour les dommages causés aux particuliers par la violation du droit communautaire et son incidence sur la responsabilité de la Communauté. A propos de l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 5 mars 1996, *Brasserie du Pêcheur et Factortame, affaires jointes C 46/93 et 48/93*", RFDA, n.º 3, mayo-junio, 1996; FERNÁNDEZ MARTÍN, José María, "El principio de responsabilidad patrimonial del Estado por daños causados por el incumplimiento de las normas de Derecho comunitario. Evolución jurisprudencial reciente. (Comentario a las sentencias de 5 de marzo de 1996 en as. ac. C-46/93 y C-48/93 *Brasserie du Pêcheur c. R.F.A. y Factortame* (*); Asunto C-392/93 *British Telecommunications*, sentencia de 26 de marzo de 1996; y Asunto C-5/94 *Lomas Ltd. setencia de 23 de mayo 1996*)", RIE, n.º 2, vol. 23, 1996; SIMON, Denys, "Le Conseil d'Etat et les directives communautaires: du gallicanisme à l'orthodoxie?", RTDE, n.º 2m vol. 28, abril-junio, 1992, págs. 489-499; CONVERY, Jane, "State liability in the United Kingdom after *Brasserie du Pêcheur*", CMLR, n.º 34, 1997, págs. 603-634.

las actividades de pesca, *sector en el que la aplicación de la política comunitaria deja cierto margen de apreciación a los Estados miembros* --la cursiva es nuestra--".

En la transcripción del párrafo de la Sentencia se puede apreciar que la posibilidad de apreciación en un determinado sector, en un caso en el ámbito de los productos alimenticios y en otro en el de las actividades de pesca, por parte de los Estados miembros, se reduce a la no existencia de armonización comunitaria, es decir, a la inexistencia de algún tipo de regulación emanada por las Instituciones que eliminasen el margen de apreciación existente; si hubiese habido intervención normativa por parte de alguna Institución comunitaria, en principio, habría que entender, que el margen de apreciación desaparecería por completo. Por tanto, caso de no transponer al Derecho interno el contenido de una norma de Derecho derivado, como sucede con el caso de las directivas, la no transposición de las mismas --o aun transponiendo se hubiese hecho de manera incorrecta--, no afecta para nada la interpretación que el TJCE realiza de la apreciación, para lo cual, es obvio, no es necesario analizar la norma, sino que la intervención legislativa por parte de la Institución pertinente es de hecho suficiente, circunstancia que a nuestro juicio, elimina toda posibilidad de apreciación por parte de un Estado miembro a los efectos de determinar si entra o no la fórmula de la violación suficientemente caracterizada de una regla superior de Derecho para la protección de los particulares¹⁶⁵. Hemos de imaginar que fuese esta la reflexión que el TJCE realizase internamente, pues acto seguido¹⁶⁶, considera que en ambos procedimientos, los legisladores estaban inmersos en situaciones que implicaban opciones comparables a las efectuadas por las Instituciones

¹⁶⁴ S. Brasserie du pêcheur y Factortame, Op. cit., apartado 48.

¹⁶⁵ Hay que hacer una breve aclaración del significado que tiene la evocación de una regla superior de Derecho para la protección de los particulares. Pensamos que el TJCE en su jurisprudencia intenta reforzar el significado de la "ilegalidad" recurriendo a presentar que es una norma cuya legalidad es indiscutida. En este marco de apreciación, los rasgos que presenta el tribunal hemos de relacionarlos directamente, por un lado, con la conformidad de la legalidad respecto de los Tratados, como normas positivas jerárquicamente superiores, y por otro, con los principios generales del Derecho, ya derivados y sacados a la luz por el TJCE del propio ordenamiento comunitario, ya deducido de los sistemas jurídicos nacionales tal y como se indico extensamente en el capítulo I. En cuanto a la protección de los particulares, nos parece acertada la opinión de FUSS, E. "La responsabilité des Communautés pour le comportement illégal des leurs organes", RTDE, 1981, pág. 10, el cual nos habla de una adquisición intracomunitaria del Derecho alemán según el artículo 34 de la Ley Fundamental de Bonn y del artículo 839, párrafo 1º, del BGB.

¹⁶⁶ S. Brasserie du pêcheur y Factortame, Op. cit., apartado 50.

comunitarias al adoptar actos normativos encuadrados dentro de una política económica, punto de partida que de nuevo nos induce a preguntarnos si de haber responsabilidad, considerando que existía margen de apreciación, dicha responsabilidad extracontractual interna era susceptible de ser aplicada como la establecida para la esfera de la Comunidad, y por similitudes obvias, de manera semejante a como es concebida en el Derecho comunitario.

Por tanto, el camino que decide tomar el TJCE no es otro que el de determinar si ambos estados miembros tenían margen de apreciación, y una vez comprobado esto, analizar si se cumplen los tres requisitos esenciales para que pueda darse la responsabilidad interna desde el punto de vista comunitario, es decir, que la norma violada tenga por objeto conferir derechos a los particulares, que la violación esté suficientemente caracterizada, y, por último, que exista una relación de causalidad directa entre la infracción de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido, requisitos, que en el último estadio de evolución de la jurisprudencia del TJCE corresponden, sustancialmente, con los establecidos sobre la base del artículo 215.2 T.CE por daños causados por la Comunidad a particulares debido a actos normativos ilegales de sus instituciones.

a) Violación suficientemente caracterizada¹⁶⁷.

De acuerdo con lo hasta ahora expuesto, este es un criterio que nos ha de decir cuando la Comunidad responderá por un perjuicio causado a las particulares como consecuencia de un *acto normativo*¹⁶⁸ que implique opciones de política económica, según afirmó y consagró la ya conocida sentencia *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt*¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Véase la bibliografía: LOUIS, Jean-Victor, y Otros, "Article 178", Commentaire Megret-Le droit de la CEE, vol. 10: La Cour de Justice-Les actes des institutions, Ed. Etudes Europeennes, 1993, págs. 299-303; GRONDMAN, F., "La notion de violation suffisamment caractérisée en matière de responsabilité non contractuelle", CDE, 1979, nº. 1, págs. 86 y ss.

¹⁶⁸ Válganos en este sentido la definición de GUICHOT, "La responsabilidad...", Op. cit., pág. 902, de "acto legislativo", referido al Derecho comunitario y con carácter global: "...todo acto que establece normas de contenido general y dirigidas a una pluralidad en principio indeterminada de destinatarios, en el que se manifiesta una libre opción conformadora por parte de la institución de la que emana --libertad obviamente constreñida por el propio marco competencial y por la jerarquía del sistema de fuentes--".

Según jurisprudencia reiterada los adjetivos que han de definir una violación suficientemente caracterizada es el de la inobservancia manifiesta y grave, por parte de un Estado miembro como de una Institución comunitaria, de los límites impuestos a su facultad de apreciación.

Según esta premisa, el TJCE en la sentencia *Brasserie du pêcheur*, destaca en su apartado 56, aquellos elementos que el órgano jurisdiccional competente puede tener que considerar¹⁷⁰, aunque no hemos de estimar ni mucho menos que se trate de una lista taxativa de dichos elementos, sino una mera referencia orientadora a tener en cuenta¹⁷¹, es decir, marca alguna de las posibles pautas que los órganos jurisdiccionales internos deben de seguir para determinar si ha existido o no violación suficientemente caracterizada. Por otra parte, también hemos de tener en cuenta que dichos elementos deben ser analizados globalmente ya que, a pesar de no tener carácter acumulativo, no sería lógico el que cada todos ellos se debieran constatar en el caso concreto, precisamente porque no todos tienen la misma importancia a la hora de dilucidar si la violación es suficientemente caracterizada. Además, resulta evidente, a tenor del apartado 57 de la sentencia, que al hablar el TJCE de inobservancia manifiesta y grave, al margen de los elementos que ofrece a los tribunales internos para ayudarlos a discernir sobre si ha existido o no violación suficientemente caracterizada, nos está comunicando que una violación de Derecho comunitario será manifiestamente caracterizada cuando ha perdurado, a pesar de haberse dictado una

¹⁶⁹ *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt v. Consejo*, S. 2.12.71 (As. 5/71), Rec. 1971, I-975 y ss. (ed. franc.).

¹⁷⁰ Estos elementos son: "el grado de claridad y de precisión de la norma vulnerada, la amplitud del margen de apreciación que la norma infringida deja a las autoridades nacionales o comunitarias, el carácter intencional involuntario de la infracción cometida o del perjuicio causado, el carácter excusable o inexcusable de un eventual error de Derecho, la circunstancia de que las actitudes adoptadas por una institución comunitaria hayan podido contribuir a la omisión, la adopción o al mantenimiento de medidas o de prácticas nacionales contrarias al Derecho comunitario". Entendemos, no obstante, que el TJCE se refiere, como se comenta superficialmente en el grueso del texto, que no es necesaria una acumulación de elementos para determinar que ha existido violación suficientemente caracterizada, sino que basta con que alguno de ellos se dé.

¹⁷¹ En la propia sentencia referida el TJCE, en su apartado 63 estima que para el caso del Reino Unido, para deducir el órgano jurisdiccional nacional si había habido violación del artículo 52 T.CE, y con el fin de saber dicha violación era suficientemente caracterizada, aconseja que podría tener en cuenta aspectos como: 1. Las controversias jurídicas derivadas de las particularidades de la política común de la pesca; 2. la actitud de la Comisión, que dio a conocer su posición al Reino Unido a su debido tiempo; 3. Las apreciaciones sobre el estado de certeza del Derecho comunitario emitidas por los órganos jurisdiccionales nacionales en el marco de los procedimientos de medidas cautelares instados por los particulares afectados por la aplicación de la

sentencia en la que se declara la existencia del incumplimiento reprochado, de una sentencia prejudicial o de una jurisprudencia reiterada del TJCE en la materia, de las que resulte el carácter de infracción del comportamiento controvertido. En otras palabras, podría darse el caso en el que no hubiese sentencia declarando el incumplimiento, y ello no querría decir, evidentemente, que utilizando los elementos que expone el TJCE no se pudiese demostrar que hay responsabilidad.

Como se puede observar, la sentencia *Brasserie du pêcheur* traza una metodología que posteriormente, en el último peldaño de la evolución jurisprudencial del TJCE, abandonará en la sentencia *The Queen v. H.M. Treasury, ex parte: British Telecommunications plc*¹⁷² -- en adelante B. Telecommunications--. Insistimos, a nuestro juicio, el TJCE analiza si la norma vulnerada es una norma amplia, es decir, si el contenido de la norma deja margen de apreciación a los efectos de determinar si existe violación suficientemente caracterizada, no a los efectos de determinar si existe margen de apreciación que haga entrar en escena la comprobación de la violación suficientemente caracterizada, ya que el TJCE no se decide a analizar, si para el caso C-46/93 se cumple el artículo 30 T.CE o si en el asunto C-48/43 se cumple el 52 T.CE., y sólo después de asegurarse sobre la existencia de cierto margen de apreciación por los dos Estados miembros implicados en ambos casos, entra a analizar el contenido de los preceptos indicados, pues es el momento en el que tiene que decidir si ha existido violación suficientemente caracterizada.

Así las cosas, el TJCE advierte, en primer lugar, que él no puede sustituir la apreciación de los órganos jurisdiccionales nacionales, pero, en propias palabras del TJCE, considera útil recordar determinadas circunstancias que se podrían tener en cuenta. Estas "consideraciones" se dirigieron, para el asunto C-46/93, a advertir --realizando una distinción en cuanto al fondo sobre cierta prohibición de comercializar cerveza importada si no lo era de una forma determinada en la normativa alemana¹⁷³, y la otra sobre la

Merchant Shipping Act.

¹⁷² S. *The Queen v. H.M. Treasury, ex parte: British Telecommunications plc*, 26.3.96 (As. C-392/93), Rec. 1996-3, I-1631 y ss.

¹⁷³ Concretamente conforme a la Ley de pureza de la cerveza consagrada en los artículos 9 y 10 de la

importación de cervezas que contuviesen aditivos-- que claramente se había infringido el artículo 30 T.CE de forma manifiesta¹⁷⁴.

En definitiva, el método que utiliza el TJCE respecto de la normativa vulnerada, estuvo encaminado a los efectos de determinar si existió o no violación suficientemente caracterizada, y no para indicar si existía margen de apreciación, metodología ésta, que aplicada a un caso real, por ejemplo sobre la aplicación de una directiva, nos diría que el contenido de la directiva no tendría por qué ser analizado al no tener que determinar si hay violación suficientemente caracterizada, ya que en el caso de tener que aplicar una directiva un Estado miembro, es evidente que carecería del margen de apreciación necesario al actuar como mero ejecutor de la norma comunitaria. Lo que el TJCE lleva a cabo en la sentencia *Brasserie du pêcheur* es la traslación de los requisitos que se deben cumplir para que incurra en responsabilidad la Comunidad, a los de un Estado miembro, cuando la facultad de apreciación sea amplia, o lo que es igual, en dicho supuesto, un Estado incurrirá en responsabilidad cuando se hubiese extralimitado, de manera manifiesta y grave, en el ejercicio de sus facultades¹⁷⁵, caso que no se dará, insistimos, cuando el Estado miembro esté obligado a adoptar en el plazo que se le especifique, aquellas medidas necesarias para alcanzar el resultado prescrito en la norma.

Si bien hemos de pensar que el tema ha quedado claro en lo que se refiere al supuesto estudiado en la sentencia *Brasserie du pêcheur*, el panorama cambia sustancialmente, tal y como ya antes se anunció, con la sentencia *B. Telecommunications*¹⁷⁶ que dicta el TJCE veintiún días después.

Biersteuergesetz, de 14 de marzo de 1952.

¹⁷⁴ Recuerda el propio TJCE dos de las sentencias más conocidas en un asunto parecido en la que el TJCE se mostró favorable a dictaminar que existía en ciertas prácticas incompatibilidad en el sentido indicado, respecto al primero de las distinciones realizadas. Estas son: 1. S. Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, 20.2.79, As. 120/78, Rec. 1979-1/2, I-649 y ss.; 2. S. Comisión v. República Italiana, 9.12.81 (As. 193/80), Rec. 1981-9, I-3019 y ss.

Mientras que para la segunda de las consideraciones, advierte que habría que estar a lo dictaminado en la S. Comisión v. República Federal de Alemania, 12.3.87 (As. 178/84), Rec. 1987, I-1227 y ss.

Para el caso C-48/93, véanse los apartados 61 a 64 de la S. *Brasserie du pêcheur* y *Factortame*.

¹⁷⁵ Ver la S. Bayerische HNL, Op. cit. apartados 5 y 6.

¹⁷⁶ Dicha sentencia se estudia con el debido detalle en el apartado 1.6. del capítulo IV.

Para la debida explicación de este apartado, hemos de situar el planteamiento desde la observación de que el fondo de la sentencia trata sobre una transposición incorrecta de una Directiva.

Teniendo en cuenta todo lo antedicho para para la sentencia *Brasserie du pêcheur*, el TJCE, al margen de otra problemática que se desarrollará a su debido momento, exponía en el apartado 46 de la citada sentencia que el legislador estatal no dispone de una amplia facultad de apreciación cuando actúa en un ámbito regido por el Derecho comunitario, añadiendo, como sucede en virtud del artículo 189 del Tratado. Pues bien, en la sentencia *B. Telecommunications*, sin tener en cuenta esta apreciación, entra a valorar si ha existido o no una violación suficientemente caracterizada, acción que a nuestro juicio, no se debería haber realizado por todo lo dicho con anterioridad. Además, no conformándose sólo con esto, y en el caso de que hubiera tenido que dilucidar si hay violación suficientemente caracterizada, el TJCE omite exponer qué pautas concretas podría seguir el órgano jurisdiccional nacional a efectos de que fuese éste quien estableciese si había o no violación suficientemente caracterizada. A esta maniobra, añade una tercera, que no es otra que se recoge en su apartado 41: "Si bien corresponde, en principio, a los órganos jurisdiccionales nacionales verificar si se reúnen o no los requisitos para que los Estados incurran en responsabilidad derivada de la violación del Derecho comunitario, procede señalar que en el presente asunto, el Tribunal de Justicia dispone de todos los elementos necesarios para apreciar si los hechos del caso de autos deben calificarse de violación suficientemente caracterizada del Derecho comunitario". A la vista queda, que el TJCE discrecionalmente establece una excepción a la regla general, es decir, en los casos en los que el TJCE disponga de los elementos necesarios para apreciar los hechos en relación a la violación suficientemente caracterizada, será éste, o al menos es una opción, el que asuma si ha existido dicha violación.

En conclusión, el TJCE en la sentencia *B. Telecommunications* se aparta del método que empleó en la sentencia *Brasserie du pêcheur*, es decir, cuando el Estado miembro en

cuestión está desarrollando una normativa de Derecho derivado proveniente, claro está, de las Instituciones comunitarias, punto de vista que tendremos que aceptar hasta que la jurisprudencia, a nuestro juicio, desande el camino tomado por entender que no es el más idóneo.

a') La jurisprudencia de las sentencias: 1) *The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd*¹⁷⁷; 2) *Erich Dillenkofer y Otros v. Bundesrepublik Deutschland*¹⁷⁸; 3) *Denkavit International BV y Otros v. Bundesamt für Finanzen*¹⁷⁹.

Con posterioridad a las sentencias *Francovich y Brasserie* el TJCE se ha pronunciado en tres sentencias de tan extraordinaria importancia que no se las puede dejar de pasar de forma inadvertida.

En la primera de ellas, la sentencia *The Queen v. Ministry of Agriculture Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd* --en adelante, *Hedley Lomas*¹⁸⁰-- el TJCE manifestó que el Reino Unido realizó una restricción cuantitativa a la exportación contraria

¹⁷⁷ S. *The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd*, 23.5.96 (As. 5/94), Rec. 1996-4/5, I-2553 y ss.

¹⁷⁸ S. *Erich Dillenkofer y Otros v. Bundesrepublik Deutschland*, 8.10.96 (As. ac. C-178/94, C-179/94, C-188/94 y C-189/94), Rec. 1996-10, I-4845 y ss.

¹⁷⁹ S. *Denkavit International BV y Otros v. Bundesamt für Finanzen*, 17.10.96 (As. ac. C-283/94, C-291/94 y C-292/94), Rec. 1996-10, I-5063 y ss.

¹⁸⁰ La S. *Hedley Lomas* puede resumirse del siguiente modo: La High Court of Justice, Queen's Bench Division, planteó una cuestión prejudicial en donde se hacían tres preguntas de sumo interés en torno a la Directiva de armonización 74/577/CEE del Consejo, de 18 de noviembre de 1974, relativa al aturdimiento de los animales antes de su sacrificio (DOCE L 316, pág. 310; EE 03/07, pág. 258). Éstas son: a) ¿Permite que un Estado miembro se ampare en el artículo 36 T.CE para justificar medidas restrictivas a la exportación?; b) ¿Está obligado a indemnizar al exportador el Estado miembro que, infringiendo el artículo 34 T.CE, deniega la concesión de una licencia de exportación?; c) ¿Cuáles son los requisitos para tal indemnización? La Directiva, según sus disposiciones, tiene por objeto suprimir las disparidades entre las legislaciones nacionales de los Estados miembros relativas a la protección de animales, estableciendo la obligación de que para determinadas especies se tomen una serie de medidas que garanticen el aturdimiento de los animales en el momento inmediatamente anterior a su sacrificio.

Así las cosas, la sociedad *Hedley Lomas* solicitó una licencia el 7 de octubre de 1992 para la exportación de ganado ovino vivo a un matadero español que, inmediatamente, el Ministry of Agriculture, Fisheries and Food del Reino Unido le negó --denegaciones que practicó desde abril de 1990 hasta el 1 de enero de 1993--, ya que consideraba que en los mataderos españoles, los animales vivos exportados a España recibían un trato contrario a las disposiciones de la citada Directiva.

al artículo 34 T.CE.¹⁸¹, no siendo posible aplicarse el artículo 36 T.CE., según expone el TJCE en el apartado 18: "...cuando determinadas Directivas comunitarias establecen la armonización de medidas necesarias para la consecución del objetivo específico perseguido por la aplicación del artículo 36".

Por tanto, siendo patente la infracción en el asunto que se planteó, el TJCE debía contestar si el Derecho comunitario impone a un Estado miembro --en este caso al Reino Unido-- la obligación de reparar el perjuicio causado por infringir el artículo 34 T.CE y cuáles son los requisitos necesarios.

Al respecto, tal y como pusieron de manifiesto las sentencias *Francovich y Brasserie*¹⁸², nos dice el TJCE en *Hadley Lomas*¹⁸³ que "...los requisitos necesarios para que dicha responsabilidad genere un derecho a indemnización dependen de la naturaleza de la violación del Derecho comunitario que origine el perjuicio causado"¹⁸⁴. Acto seguido --en el apartado 25-- el TJCE se remite al apartado 51 de la sentencia *Brasserie*, o lo que es igual, expone los requisitos necesarios que hay que "demostrar" cuando hay una infracción de Derecho comunitario imputable a un Estado miembro y dispone de amplio margen de apreciación, entre los cuales, y esto es importante para nuestro interés, se encuentra el que la violación sea esté suficientemente caracterizada.

Parecía que nos encontrábamos ante un simple recordatorio de la jurisprudencia aplicable en situaciones similares, cuando para sorpresa de propios y extraños nos dice en el apartado 26: "Estos requisitos" --los del apartado 51 de *Brasserie*-- "son también aplicables en las circunstancias del presente caso", añadiendo en el apartado 28: "...debe considerarse que, en el supuesto de que el Estado miembro de que se trate, en el momento en que cometió la infracción, no estuviera confrontado a opciones normativas y dispusiera de un margen de apreciación considerablemente reducido, incluso inexistente, la mera infracción del

¹⁸¹ Tal y como se especifica el apartado 17 de la sentencia.

¹⁸² En el apartado 38 de ambas sentencias.

¹⁸³ Apartado 24.

¹⁸⁴ Con posterioridad, también la S. Erich Dillenkofer se limitó a poner dicha idea de relieve en su apartado

Derecho comunitario puede bastar para demostrar la existencia de una violación suficientemente caracterizada".

Pues bien, este nuevo enfoque que da el TJCE es, sin duda alguna, un giro jurisprudencial trascendental, ya que, antes de continuar la explicación, es necesario resaltar que en la sentencia *Hadley Lomas* no existía margen de apreciación¹⁸⁵, lo que consecuentemente significaba que no era necesario constatar que la violación era suficientemente caracterizada. A esta simple aplicación jurisprudencial, agrega el que si el margen de apreciación es considerablemente reducido, o éste es incluso inexistente, la mera infracción puede bastar para demostrar la existencia de una violación suficientemente caracterizada, lo cual, también es nuevo.

Por tanto, la jurisprudencia después de esta sentencia nos dice que, si el Estado miembro tiene un amplio margen de apreciación, inevitablemente hay que demostrar que la violación sea suficientemente caracterizada, y si no hay margen de apreciación o éste es reducido, puede bastar la infracción del Derecho comunitario, o lo que es igual, nos dice el TJCE que no siempre bastará la mera infracción del Derecho comunitario, de donde se deduce que en todos los casos --en los que hay amplio margen de apreciación, en los que no hay margen de apreciación, y en los que el margen de apreciación es reducido--, habrá que demostrar que la existencia de una violación suficientemente caracterizada.

En la segunda de las sentencias de las enunciadas en este apartado, *Erich Dillenkofer y Otros v. Bundesrepublik Deutschland* --en adelante *Erich Dillenkofer*--, se resolvió una cuestión prejudicial planteada por el *Landgericht Bonn* sobre si la no adaptación del Derecho interno, dentro del plazo prescrito, a la Directiva 90/314/CEE¹⁸⁶ del Consejo, de 13 de junio de 1990, relativa a los viajes combinados y circuitos combinados, constituía un incumplimiento que generaba la responsabilidad patrimonial del

24.

¹⁸⁵ Esto es así porque, tal y como resaltó el TJCE, tanto la lectura como la interpretación que debía de hacerse del artículo 36 T.CE no podía ser diferente a la que en casos similares se le había dado con anterioridad.

¹⁸⁶ Publicada en el DOCE L 158, pág. 59.

Estado miembro infractor frente a los particulares que hubiesen sufrido un perjuicio por dicho incumplimiento.

Es ésta una sentencia que apunta a resolver alguno de los problemas, planteados u originados por otras sentencias inmediatamente anteriores, de distinta forma. Posiblemente sea digno de resaltarse uno de ellos por la manera como trata de corregir los requisitos que son imprescindibles para que exista violación suficientemente caracterizada: "Básicamente, los requisitos enunciados en estas diferentes sentencias son los mismos, puesto que el requisito de la violación suficientemente caracterizada, que ciertamente no se menciona en la sentencia Francovich, era, sin embargo, inherente a las circunstancias del asunto"¹⁸⁷. Para criticar esta actitud, bien nos pueden valer las duras palabras que dedica ALONSO GARCÍA al respecto: "La explicación de toda esta incongruencia se encuentra en que Dillenkofer (...) constituye una reconstrucción metodológica del desbarajuste que British Telecommunications y Lomas habían introducido en la doctrina sentada en *Brasserie*"¹⁸⁸. Tal y como se puede observar, el TJCE en esta sentencia se desmarca, sobre todo de la jurisprudencia señalada en *Brasserie*, en que amplía el que se "compruebe" la existencia de violación suficientemente caracterizada incluso para el caso de inejecución de normas de derecho derivado, tal es el caso de las Directivas, por la inexistencia de margen de apreciación.

Por último, en la sentencia *Denkavit International BV y Otros v. Bundesamt für Finanzen*¹⁸⁹ --en adelante, *Denkavit*-- , última de las tres enunciadas en el presente epígrafe, únicamente decir, en vistas a las conclusiones que en el apartado siguiente voy a exponer, que mantiene el criterio jurisprudencial de la sentencia *Erich Dillenkofer* en todos sus puntos.

¹⁸⁷ Apartado 23.

¹⁸⁸ ALONSO GARCÍA, Ricardo, La responsabilidad de los Estados miembros por infracción del Derecho comunitario, 1ª ed., Ed. Cívitas, 1997, pág. 69.

¹⁸⁹ En la S. *Denkavit* el TJCE resuelve tres asuntos acumulados como consecuencia de una cuestión prejudicial planteada por el Finanzgericht Köln, en la cual se le pidió que interpretara por vez primera la Directiva 90/435/CEE del Consejo, de 23 de julio de 1990 (DOCE L 225, pág. 6), relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes, y en concreto sobre el contenido de los apartados 2º y 5º de su artículo 3.

b') Conclusiones.

En vistas de tan turbia jurisprudencia es necesario poner aclarar cómo ha quedado el panorama de la "violación suficientemente caracterizada", máxime si tenemos en cuenta que tan retorcidas soluciones jurisprudenciales han sido, unas de otras, continuas rectificaciones de acuerdo con los distintos perfiles que se les presentaba al TJCE en los abundantes asuntos que se le han presentado sobre responsabilidad extracontractual de los Estados miembros por incumplimiento del Derecho comunitario.

El problema principal con el que se pueden encontrar los órganos jurisdiccionales, según nuestro punto de vista, no es otro que el de establecer la existencia de violación suficientemente caracterizada cuando el Estado miembro debe actuar o abstenerse, o lo que es igual, no existe una delimitación exacta sobre hasta donde puede actuar o dejar de hacerlo. En este caso, aun habiendo infracción, ésta no puede decirnos a ciencia cierta que estemos ante un caso de violación suficientemente caracterizada, por lo que como ya se adelantó respecto al apartado 56 de *Brasserie*, no habrá más remedio que analizar los elementos que allí se exponen, a los que podremos añadir el examen de otros, tales como la *buena fe* del Estado infractor, e incluso, si ha existido algún tipo de *inducción a error* por parte de las Instituciones comunitarias.

El segundo supuesto que en su momento dio lugar a controversias antes de ser aclarado por el TJCE --principalmente por la sentencia *Brasserie*--, no es otro que el de la referencia de una norma y que, por consiguiente, deja en manos de la autoridad nacional un amplio margen de apreciación o discrecionalidad. En estos supuestos, al llevar la norma a un terreno práctico y ser creada o completada por el legislador nacional, como sucede con las Directivas, pueden suceder dos cosas: o bien se produce un resultado correcto en la transposición de la Directiva de acuerdo con el espíritu primario de la norma comunitaria, o bien el legislador se desvía de la esencia de la misma. En este último supuesto, suele ser el TJCE el que aclare hasta donde llegue el margen de apreciación, sobre todo a instancias de algún tipo de recurso --como el de incumplimiento a instancias

del artículo 169 T.CE-- o cuestión prejudicial que se le plantee. Desde ese momento, tal y como declaró la sentencia *Brasserie*¹⁹⁰, "una violación del Derecho comunitario es suficientemente caracterizada cuando ha perdurado a pesar de haberse dictado una sentencia en la que declara la existencia del incumplimiento reprochado, de una sentencia prejudicial o de una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia en la materia, de la que resulte el carácter de infracción del comportamiento controvertido".

Respecto a la problemática que suscitan la Directivas¹⁹¹ también hemos de realizar una breve síntesis de estado actual y tratamiento que el TJCE ha dado a los diferentes casos que se le han presentado.

Ya hemos dejado claro, que la confusa jurisprudencia emanada del TJCE ha unificado criterios a la hora de decantarse por la existencia del responsabilidad, principalmente, tanto en los casos en los que no ha habido ejecución como en los que la misma se realizó de forma incorrecta. En ambos supuestos se exige que la violación suficientemente caracterizada esté presente en el marco de responsabilidad, lo que ocurre es que opera de manera diferente dependiendo del supuesto. Por un lado, cuando no ha habido ejecución, ya sea ésta total o parcial, la violación suficientemente caracterizada opera directamente, es decir, sin necesidad de una demostración adicional con la que se verifique la misma, operando en este caso la infracción que el Estado miembro comete al no cumplir el requisito del artículo 189 T.CE sobre el resultado que deba conseguirse con la Directiva desde la perspectiva de la norma comunitaria. Por otro, cuando la ejecución de la directiva no ha sido correcta, el juez nacional tendrá que analizar la directiva de forma minuciosa y estudiar si se cumplen o no los tres requisitos para que se dé la responsabilidad, es decir, que la norma violada tenga por objeto conferir derechos a los particulares, que la violación sea suficientemente caracterizada¹⁹², y que exista relación causal directa entre la infracción de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por los particulares lesionados en

¹⁹⁰ Apartado 57.

¹⁹¹ Ver ante todo la obra de ALONSO GARCÍA, Ricardo, *La responsabilidad...*, Op. cit., págs. 82 a 88, quien realiza un estudio pormenorizado de las distintas formas de aplicación de las Directivas, alcance jurisprudencial y posibles soluciones.

sus derechos.

En este contexto se da una variedad por la que el Estado miembro asume el que en su Derecho interno los fines de una Directiva ya se habían conseguido con anterioridad a la emanación de la misma por las Instituciones comunitarias, lo que el profesor ALONSO GARCÍA denomina ejecuciones tácitas o implícitas¹⁹³.

De todas formas, a nuestro juicio, no está muy claro que se deba utilizar dicha denominación, ya que la normativa asumida por los Estados como incluida en su ordenamiento jurídico, no ha sido una ejecución expresa derivada de la norma comunitaria, sino que lo fue en todo caso como derivada de una realidad jurídica diferente, al menos en cuanto al contexto de su adopción. En tal contexto, lo que realmente hay que resaltar es que nos encontramos ante una asunción normativa situada entre la inejecución y la ejecución incorrecta. La inejecución, a no ser que exista una voluntariedad demostrable, se traduce en ejecución incorrecta difícil de poder de poder ser corregida y reconducida a lo que realmente es, es decir, a una omisión en toda regla. Llegados a este punto, ALONSO GARCÍA¹⁹⁴ aconseja, y por su importancia es digno ser destacado, que para evitar esta reconversión de omisión en ejecución incorrecta "...podría otorgarse un papel relevante a la obligación de los Estados miembros, de comunicar a la Comisión las medidas adoptadas para su transposición en Derecho interno, y así demostrar su verdadera voluntad de cumplir con la obligación de ejecución". Esta idea tiene su fundamento en que el procedimiento precontencioso en el que se puede ver envuelta la Comisión, como consecuencia de su función obligatoria de velar, entre otras cosas, por la aplicación de las disposiciones adoptadas por las Instituciones¹⁹⁵, no tiene el mismo fondo si lo que trata de analizar es una omisión o una ejecución incorrecta, ya que los pasos a seguir, dependiendo de si es una u otra, aun sin variar sustancialmente, el TJCE no admite tal forma de proceder.

¹⁹² Análisis de los elementos del apartado 56 de la S. Brasserie.

¹⁹³ ALONSO GARCÍA, Ricardo, La responsabilidad..., Op. cit. págs. 84-84.

¹⁹⁴ ALONSO GARCÍA, Enrique, La responsabilidad..., op. cit. pág. 85.

¹⁹⁵ Artículo 155 T.CE.

b) Reflexión final sobre la ilegalidad de los actos de las Instituciones¹⁹⁶.

Entendemos que ha debido quedar claro, que la responsabilidad hasta el momento admitida sin ningún tipo de reparos, es una responsabilidad derivada de la ilegalidad de un acto.

GUICHOT, autor que ha tratado el tema con cierta profundidad, realiza una crítica más o menos severa del sistema existente y nos intenta decir, lo que por otra parte es evidente, que no todos los sistemas de responsabilidad europeos son iguales y que en algunos se reconoce una responsabilidad excepcional sin ilegalidad, es decir, independiente de la existencia de un acto lesivo¹⁹⁷.

En la línea de su discurso, nosotros también debemos ser críticos con sus conclusiones, con las que en esta ocasión no estamos de acuerdo. Expone una serie de ideas, más o menos coherentes, sobre la responsabilidad por actos normativos válidos, e intenta demostrar que en la sentencia *De Boer Buizen*¹⁹⁸ --concretamente en el apartado 17, aunque él no lo menciona--, el TJCE deja caer en sus palabras cierta posibilidad de responsabilidad en dicho caso; no obstante, también hay que reconocer, que después lo intenta arreglar introduciendo la expresión "declaración de intenciones" por parte del TJCE y no una declaración real. Efectivamente, no existe por parte del TJCE ni siquiera un pequeño atisbo de duda al respecto. Lo que intenta decir es que, si las dos instituciones implicadas, el Consejo y la Comisión, han establecido una normativa válida, pero que no obstante, afecta a un determinado grupo de empresas --que tienen que soportar determinadas cargas de forma desproporcionada--, dichas instituciones deberán tomar las medidas oportunas o, lo que es igual, sesgar parte de la norma o crear otra que tenga en cuenta las circunstancias alegadas por la demandante. Por tanto, hay que rendirse ante la evidencia, y seguir esperando para que en el devenir jurisprudencial, el TJCE proclame abiertamente esa

¹⁹⁶ Se puede consultar la siguiente bibliografía: SCHWARZE, Jürgen, *Europäisches Verwaltungsrecht (Entstehung und Entwicklung in Rahmen der Europäischen Gemeinschaft)*, 1ª ed., Ed. Nomos, Baden-Baden, 1988; (traducción al inglés como: *European Administrative Law*, Ed. Sweet and Maxwell, London, 1992, pág. 511 y ss.

¹⁹⁷ Para quien desee ver el punto de vista completo de GUICHOT, Emilio, "La responsabilidad...", Op. cit., págs. 919 y ss.

variante de la responsabilidad extracontractual cuando el acto normativo sea válido. Hablar de relatividades, es escudarse en meras posibilidades, y hasta ahora la justicia apunta hacia otras vertientes más palpables y menos conflictivas, o lo que es lo mismo, hacia la restricción en sus manifestaciones y proclamaciones.

En definitiva, a la espera de esa sentencia maravillosa que resuelva toda duda metódica y, alegóricamente, nos eleve en nuestras meditaciones ante la forma y la razón en que podrían sustentarse sus afirmaciones, parece que la única vía recomendable, desde el punto de vista práctico, será encaminar el procedimiento de tal forma, que lo que se discuta no sea la supuesta responsabilidad por un acto normativo, sino que se enfoque de tal modo, que en lo que tenga que basar sus conclusiones sea alguno de los principios generales del Derecho a los que ya aludimos en el capítulo I de forma extensiva, y de esta forma hacerle ver que lo que realmente sea ha vulnerado, al margen de la legalidad o ilegalidad del acto normativo, sean derechos reconocidos e insertados en dichos principios generales del Derecho.

c) Breve apunte sobre la *falta* en el T.CECA como fundamento de su sistema de responsabilidad¹⁹⁹.

Por toda la doctrina e incluso por la jurisprudencia del TJCE, ya desde sus inicios, es reconocido que la *falta* en el T.CECA está inspirada en la concepción de falta del Derecho francés.

Para nuestro estudio, es interesante destacar, que si bien el TJCE a lo largo de su ya dilatada existencia ha construido en torno al concepto de falta una amplia gama de jurisprudencia en el que expone su punto de vista de cómo tiene que diferenciarse respecto

¹⁹⁸ S. De Boer Buizen BV v. Consejo y Comisión, 29.9.87 (As. 81/87), Rec. 1987-8, I-3677 y ss.

¹⁹⁹ Sobre el tema se puede consultar la siguiente bibliografía: LÓPEZ-FONT MÁRQUEZ, José Francisco, La responsabilidad patrimonial (no contractual) en el Tratado CEEA, Ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada-Campus Universitario de Cartuja, Granada, 1996, págs. 130 a 142; MUÑOZ MACHADO, Santiago, "La responsabilidad extracontractual de los poderes públicos en el Derecho comunitario europeo", en El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial (Coord. RODRÍGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos y LIÑAN NOGUERAS, Diego J.), 1ª ed., Ed. Cívitas, Madrid, 1993; TELCHINI, Italo, "La 'faute de service' nel diritto comunitario", RTDPC, Año XV, nº 1, Giuffrè Editore, Milano, 1961, págs. 205-224; CALVET, Hugues, "Droit administratif de la responsabilité et droit communautaire, AJDA,

del sistema francés, también es verdad que ha dicho con claridad que no acepta la idea de que se construya un sistema de responsabilidad sin la existencia de falta, ya que en este caso, entre otras observaciones que se pudieran hacer, entraría en juego la *teoría del riesgo* del sistema francés, es decir, la concepción francesa de que las cargas inherentes al funcionamiento de los servicios públicos debe repartirse según un criterio de igualdad entre todos los ciudadanos.

El artículo 40 T.CECA es muy explícito al exigir falta, luego la responsabilidad objetiva no es posible. Moviéndonos en otro sentido, bien es verdad que alguien podría argüir, sobre las características del concepto de falta que ha elaborado el TJCE, que éste no ha exigido en algunas ocasiones, por ejemplo, que la falta sea grave, más esta observación no es sino también la traslación del sistema francés, en el que igualmente está reconocido que la falta pueda ser ordinaria.

De todas formas, dentro de ese amplio abanico de similitudes y diferencias que se han producido entre los Tratados CE y CECA, dado que el artículo 40 T.CECA no encorcha o define cuando hay falta de servicio, por ejemplo, se ha llegado a plantear si un comportamiento de omisión de la Alta Autoridad se podría considerar como falta, demandas que en algún sentido han reconducido el sistema hacia el Derecho administrativo francés, ya que se ha optado, para que se pueda comprometer la responsabilidad de la Comunidad, por exigir los mismos requisitos, es decir, que la falta sea grave.

Al margen de estas pequeñas apreciaciones, es en la sentencia *Finsider*²⁰⁰ en donde por fin podemos observar que el procedimiento adoptado, tiende a asemejarse en cuanto al fondo con el establecido en el T.CE. Son destacables las palabras del Abogado General Van GERBEN, en donde se puede hallar este espíritu de homogeneidad de criterio: "...tratándose del ejercicio de competencias discrecionales, el artículo 215 del Tratado CEE y los artículos 34 y 40 del Tratado CECA se fundan, a mi parecer, en una noción análoga

número especial (Droit administratif et droit communautaire), 20-jun. 1996, págs. 93-94.

²⁰⁰ S. Finanziaria siderurgica Finsider SpA y Otros, 30.1.92 (As. ac. C-363/88 y C-364/88), Rec. 1992-I, I-

de ilegalidad...". También, en la sentencia *Stahlwerke Peine-Salzgitter AG v. Comisión*²⁰¹, se puso de manifiesto, al analizar el significado de la frase correspondiente al párrafo del artículo 34 del T.CECA "falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad", que "Teniendo en cuenta que en el marco de un ordenamiento jurídico único, aunque establecido por tres Tratados distintos, existe la necesidad de garantizar lo mejor posible la aplicación uniforme del Derecho comunitario en materia de responsabilidad extracontractual de la Comunidad como consecuencia de actos normativos contrarios a Derecho, así como la coherencia del sistema de protección jurisdiccional instituido por los diferentes Tratados²⁰², resulta adecuado, ante la ilegalidad de un acto normativo, interpretar el concepto de falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad, a efectos de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 34 del Tratado CEEA, a la luz de los criterios sentados por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia al párrafo segundo del artículo 215 del Tratado CEE". Por tanto, parece que ha quedado claro que tanto el TJCE como el TPICE han optado por mantener una postura uniforme y homogénea, al menos la hora de interpretar la magnitud de la falta a que se refiere el artículo 34 T.CECA.

B) Realidad del daño²⁰³.

En las páginas anteriores llegamos a la firme conclusión de que era necesario, para interponer un recurso de indemnización, el que existiese una lesión. Por tanto, la pretensión que buscamos en el presente epígrafe, no es otra que la de definir o desentrañar, las características con que el TJCE ha revestido el daño para que éste pueda comprometer la responsabilidad de la Comunidad.

359 y ss.

²⁰¹ S. *Stahlwerke Peine-Salzgitter AG v. Comisión de las Comunidades Europeas*, 27.6.91 (As. T-120/89), Rec. 1991-6, II-279 y ss. Posteriormente, en el recurso de casación interpuesto contra la dicha sentencia, el Abogado General GULMANN al dar su opinión sobre la corrección de la resolución allí dictada.

²⁰² Ver la sentencia *Comunidad Europea del Carbón y del Acero v. Fallimento Acciaierie e ferriere Busseni SpA*, 22.2.90 (As. C-221/88), Rec. 1990-2, I-495 y ss., apartados 13 a 16.

²⁰³ Bibliografía que es posible consultar sobre el tema: IGLESIAS CABERO, Manuel, *Fundamentos de Derecho comunitario europeo*, Ed. Colex, Madrid, 1989; SILVA DE LAPUERTA, Rosario, *El procedimiento...*, Op. cit. págs. 277-281; LÓPEZ-FONT MÁRQUEZ, José Francisco, *La responsabilidad...*, Op. cit., págs. 142-147; CALOT, Alfredo, DE LA TORRE, J.M., URÍA, Manuel, "La responsabilidad...", Op. cit. págs. 6856-6859; FINES, *Étude de la responsabilité extracontractuelle de la Communauté Économique*

También debemos partir de otra presunción, que pensamos que ya ha sido analizada con suficiente profundidad. Nos referimos a la llamada de atención que hemos ido realizando a lo largo del estudio de la responsabilidad extracontractual sobre la cuestión particular de los actos normativos ilegales, y que sin embargo, de no cumplir unos requisitos muy específicos, el TJCE ha entendido que los particulares deben soportar el supuesto perjuicio dentro de unos criterios de razonabilidad aceptables.

Esencialmente, hemos de analizar el carácter de la lesión, es decir, que exista un daño y que el mismo sea imputable a la Comunidad. Resulta obvio que la primera condición que se tiene que cumplir es que el daño pueda ser demostrado por el demandante, a quien según la profusa jurisprudencia del TJCE, corresponde la carga de la prueba²⁰⁴. Sin embargo, tal y como nos recuerda MUÑOZ MACHADO²⁰⁵, también se admite la denominada *présomption de faute* cuyo efecto principal estriba en invertir la carga de la prueba, tal y como por ejemplo ocurrió en la sentencia *Gerhardus Leussink*²⁰⁶. EL Sr. Leussink, que sufrió heridas muy graves en un accidente de automóvil cuando realizaba una misión autorizada por la Comisión. El accidente, según se dedujo de un informe técnico pericial, realizado a petición del Ministerio Fiscal alemán²⁰⁷, parece que se produjo debido al desprendimiento de la banda de rodadura de un neumático, dándose como posible para que se hubiese producido el desprendimiento diversas causas, entre las que cabe destacar los posibles defectos en el mantenimiento o en la inspección del automóvil o de una negligencia en su utilización. Ante esto, la Comisión no aportó ninguna prueba para que el TJCE hubiese podido determinar a qué causa se debía el desprendimiento. Ante esto, el TJCE --en su apartado 17--, llegó a la conclusión de que, como la Comisión se encontraba

Européenne, Ed. Librairie Générale de Droit et de la Jurisprudence, París, 1990, págs. 410-414.

²⁰⁴ Por ejemplo: *S. Lesieur Cotelte et Associés SA and Others v. Comisión*, 17.3.76 (As. ac. 67 y 85/75), Rec. 1976-3, I-391 y ss. (ed. ingl.); *Kurt Kampffmeyer Mühlenvreinigung KG and Others v. Comisión*, 2.6.76 (As. ac. 56 a 60/74), Rec. 1976-5, I-711 y ss. (ed. ingl.).

²⁰⁵ MUÑOZ MACHADO, Santiago, "La responsabilidad extracontractual de los poderes públicos...", Op. cit. pág. 137.

²⁰⁶ *S. Gerhardus Leussink y otros v. Comisión de las Comunidades Europeas*, 8.10.86 (As. ac. 169/83 y 136/84), Rec. 1986-9, I-2801 y ss.

²⁰⁷ Informe de 19 de mayo de 1978, realizado por la "Ingenieurbüro für Ursachenermittlung bei Verkehrsunfällen" (Oficina de Ingenieros para la determinación de las causas de los accidentes de tráfico) del Ministerio Fiscal de Aquisgrán.

en la mejor situación para aportar pruebas a este respecto, dicha incertidumbre debía serle imputada, por lo que decidió aceptar la tesis de los demandantes según la cual el accidente se debió a una negligencia capaz de comprometer la responsabilidad de la Comisión. Se desprende de lo expuesto que, al tratarse de un accidente de trabajo, la Comisión tuvo que responder por su actuación no diligente como empleador en cuanto a la inspección, mantenimiento y utilización del móvil del servicio. Por tanto, hemos de estar de acuerdo con MUÑOZ MACHADO²⁰⁸, en que existirá este tratamiento especial, por ser excepcional, en aquellos casos en que el juez no exige la prueba de la falta dada la dificultad de esa prueba y la verosimilitud de su existencia.

a) Daños futuros²⁰⁹.

Desde la sentencia Kurt Kampffmeyer²¹⁰, el TJCE ha admitido la posibilidad de que exista responsabilidad extracontractual de la Comunidad por un daño futuro. En dicha sentencia afirmó que era perfectamente admisible un recurso cuyo fundamento estuviera basado en un daño inminente y previsible con suficiente certeza, incluso cuando el mismo no podía valorarse con absoluta precisión en el momento de la interposición de la demanda, y en caso de estimar el TJCE las pretensiones de la parte demandante, determinar su cuantía con posterioridad. En el mismo sentido, aclara MANGAS MARTÍN²¹¹, que cuando la "cuantía de la reparación no puede inmediatamente determinarse, el TJCE declara la obligación de indemnizar sin fijar la cuantía, siendo posteriormente las partes, de mutuo acuerdo, o el propio Tribunal quienes determinen la cantidad a satisfacer".

En sentido proporcionalmente inverso al expuesto, cuando el demandante, en su actuación como operador económico prudente, ha podido prever una lesión futura, y no lo hizo; el TJCE niega con rotundidad la eventual reparación de lesión, pues entiende que en el ámbito económico existen riesgos normales que se deben soportar sin que puedan dar lugar

²⁰⁸ MUÑOZ MACHADO, Santiago, "La responsabilidad extracontractual de los poderes públicos, Op. cit. pág. 137.

²⁰⁹ Ver epígrafe 3.2. en donde se relacionan los daños futuros con el tema del plazo.

²¹⁰ S. Kurt Kampffmeyer Mühlenvereinigung KG, Op, cit.

²¹¹ MANGAS MARTÍN, Araceli, El procedimiento..., Op. cit. pág. 278.

a posteriores indemnizaciones por parte de la Comunidad²¹².

b) La existencia de un daño directo e individualizado.

Si bien es verdad que puede haber un cúmulo de causas que definan la responsabilidad, es indudable que la lesión debe provenir de una Institución o de sus agentes en el ejercicio de sus funciones en sentido estricto, es decir, no bastará para que la demanda se fundamente con opciones a emitir una resolución de responsabilidad, las circunstancias ajenas a quien se le imputa el perjuicio o en el carácter indirecto del mismo²¹³.

En cuanto a que el daño sea individualizado, hemos de decir, en primer lugar, que para el TJCE es indiferente que la lesión se haya concretado en un particular o sean varios los afectados por una misma causa²¹⁴. Lo que ha pretendido el TJCE²¹⁵ es excluir los supuestos de responsabilidad cuando la generalidad de los operadores económicos de la Comunidad se ven afectados por igual. Así, VANDERSANDEN y BARAV²¹⁶, son de la misma opinión al afirmar que "...l'article 40 du traité CECA qui, (...), constitue le droit commun en matière de responsabilité, ne prévoit pas cette condition à la différence de l'article 34 du traité CECA où elle est expressément exigée"²¹⁷. Si bien esta concepción parece acertada, pese a que no expone la individualización del daño como uno de los requisitos que definen al mismo, nuestras convicciones parecen estar más de acuerdo con la tesis mantenida por ALONSO GARCÍA²¹⁸, que enfoca el tema hacia la posibilidad de llenar de contenido la individualización del daño superponiéndolo al carácter especialmente particularizado respecto del sujeto afectado, ya que, como anteriormente se expuso, el TJCE suele delimitarlo con respecto a los demás operadores económicos.

²¹² S. Développement SA y Clemessy v. Comisión, 24.6.86 (As. 267/82), Rec. 1986-6, I-1907 y ss.

²¹³ Ver S. Louis Worms v. High Authority of the ECSC, 12.7.62 (As. 18/60), Rec. 1962, I-195 y ss. (ed. ingl.).

²¹⁴ En este sentido podemos tener en cuenta que el art. 34 T.CECA, nos habla de perjuicio directo y especial sobre una empresa o grupo de empresas.

²¹⁵ S. P. Dumortier Frères S.A. y Otros v. Consejo, 4.10.79 (As. ac. 64 y 113/76, 167 y 239/78, 27, 28 y 45/79), Rec. 1979-8, I-3091 y ss. (ed. ingl.).

²¹⁶ BARAV, Ami, et VANDERSANDEN, J., Contentieux Communautaire, Ed. Bruylant, Bruselas, 1977, pág. 331.

²¹⁷ Trad.: "...el artículo 40 T.CECA que, (...) constituye el Derecho común en materia de responsabilidad, no prevé esta condición a diferencia del artículo 40 T.CECA, donde es expresamente exigida".

²¹⁸ ALONSO GARCÍA, Ricardo, Derecho..., Op. cit. pág. 437.

c) La certeza del daño.

Es ésta una característica del daño que ha sido aplicado extensivamente en el T.CECA desde el punto de vista de su artículo 40²¹⁹. Su reiterada formulación hemos de entender que se produjo como exposición de la imposibilidad por parte del TJCE de admitir los daños hipotéticos²²⁰ que se deriven del Derecho comunitario.

d) La gravedad del daño. Ha debido quedar patente, tras lo estudiado hasta el momento, que es éste un requisito imprescindible habida cuenta del siempre concepto restrictivo con que el TJCE ha vertebrado el procedimiento de indemnización. Es la gravedad del daño una característica que debe ser asumida en aras de criterios razonables, tanto desde el punto de vista de la vertiente económica del sistema, y de ahí que no todos los perjuicios sean indemnizables --sino sólo los que llevan intrínsecos determinados rasgos-- y que los operadores económicos deban soportar determinados riesgos inherentes a una economía de mercado, por lo que la dilatada esfera de operadores que en un determinado momento se puedan ver afectados --cualidad que se tendría en cuenta en sentido negativo--, al entender el TJCE que ha habido una afectación general, podría no ser motivo suficiente para declarar la responsabilidad de la Comunidad. En todo caso, se puede hablar de un requisito discrecional y abstracto que el TJCE ha tratado de perfilar atendiendo a las circunstancias de cada caso concreto, motivo por el cual no se puede entresacar de la jurisprudencia una formulación general del mismo aplicable a todos los asuntos, sino que se han de tener en cuenta, además, los factores que definen la situación que ha dado lugar a que se acuda ante el TJCE, es decir, se le deja al juez un amplio margen de apreciación para que pueda determinar con elementos, en principio objetivos, si el perjuicio supera los límites de riesgo inherentes al ejercicio de una actividad concreta, o lo que es igual, si el daño debe ser soportado por el particular en función de una concepción de la responsabilidad

²¹⁹ Ver S. Meroni & C^a. v. Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, 13.7.61 (As. ac. 14, 16, 17, 20, 24, 26 y 27/60 y 1/61), Rec. 1961, I-161 y ss. (ed. ingl.).

²²⁰ Ver S. Acciaieria Ferriera di Roma (FERAM) SpA v. Hiht Authority of the European Coal and Steel Community, 17.12.59 (As. 23/59), Rec. 1959, I-245 y ss. (ed. ingl.).

extracontractual confeccionada a partir de una serie de elementos que el TJCE ha establecido y definido en su jurisprudencia.

e) Daños materiales indemnizables.

Atendiendo al significado primario que hemos de dar al daño material, se puede observar que estamos haciendo referencia a un amplio grupo de daños --que giran en torno al efecto de un perjuicio que se ha causado-- de tipo económico. Éstos han sido diferenciados por la doctrina en dos: 1. El *damnum emergens* y el *lucrum cessans* (daño emergente y el lucro cesante).

En cuanto al *lucrum cessans*, es ésta la denominación que se realiza de un perjuicio que la parte demandante suele alegar unido al principio de protección de la confianza legítima, lo que ocurre, tal y como manifestó en su momento la sentencia *Comptoir national technique agricole SA*²²¹, es que el TJCE restringe la posibilidad de indemnización de acuerdo con los beneficios que el particular pudiera percibir como consecuencia de un cambio inesperado en la regulación, y no por otras circunstancias, motivo al que habría que añadir, según certeramente ha señalado IGLESIAS CABERO²²², lo poco propicio que se ha mostrado el TJCE a admitir el lucro cesante "por el componente especulativo que de ordinario le acompaña". Así, en la sentencia *Kurt Kampffmeyer*²²³, el TJCE no se decantó por indemnizar los perjuicios supuestamente causados que habrían de percibirse por la demandante respecto de operaciones proyectadas, pero no acometidas.

Empero, el punto de vista del TJCE fue distinto cuando la empresa, tras demostrar que había realizado un contrato de compra que finalmente no pudo llevar a cabo tras la declaración de la ilegalidad de una imposición de una exacción nacional a la importación, que en su momento fue autorizada por la Comisión, pidió que se le indemnizara, en primer

²²¹ S. *Comptoir national technique agricole (CNTA) SA v. Comisión*, S. 15.6.76 (As. 74/74), Rec. 1976-5, I-797 y ss. (ed. ingl.).

²²² IGLESIAS CABERO, Manuel, *Fundamentos de Derecho Comunitario Europeo*, Ed. Colex, Madrid, 1989, pág. 64.

lugar, por las cantidades pagadas al no haber cumplido el contrato y el *lucrum cessans* derivado de las ganancias que se deberían haber substanciado de haberse llevado a cabo el contrato tal y como se había estipulado.

f) Perjuicios no patrimoniales: los Daños morales.

Analizaremos este apartado del tema que tratamos desde el hito que su trascendencia abarca, es decir, intentando buscar la esencia propia de su conformación en la abstracción que configura una forma de perjuicio, en la mayor parte de los casos, difícil de cuantificar y que, no obstante, supone un logro dentro del organigrama jurídico moderno. No quiero decir con ello que el derecho a recibir una indemnización a causa de un perjuicio no patrimonial, no se encuentre especialmente diseñado en la esfera de las consecuencias jurídicas anteriores a la construcción doctrinal y jurisprudencial del Derecho comunitario, pues, éste una vez más, se amamanta de las construcciones jurídicas de los distintos Estados miembros para perfeccionar, o mejor dicho, redefinir las estructuras ya edificadas.

Es éste el camino que hemos tener presente a la hora de desenmarañar la imbricada jurisprudencia existente, e igualmente, para su mejor comprensión, el estudio de los conceptos que se encuentren inmersos dentro de la expresión "perjuicio no patrimonial", para así examinar los detalles que fácticamente puedan tener una significativa relevancia jurídica.

En el caso, por ejemplo, del asunto *Grifoni*²²⁴, se reconoce frontalmente este derecho. En la propia sentencia, se hace mención a la solicitud de indemnización por el mismo Sr. GRIFONI del llamado "perjuicio biológico" como una categoría diferente origen de una indemnización distinta a la de daño moral.

En las valiosas Conclusiones del Abogado General TESAURO²²⁵ encontramos, además, una matización de relevante importancia, pues deja claro, según su punto de vista, que las

²²³ Kurt Kampffmeyer..., Op. cit.

²²⁴ Sentencia Grifoni, Op. cit. pág. 4.

dos categorías de perjuicios antes señaladas no pueden dar origen a dos indemnizaciones distintas, por lo que "la única solución practicable es la de conceder al Sr. GRIFONI, en reparación de los sufrimientos físicos y psíquicos derivados del accidente del que fue víctima, una cantidad a tanto alzado basada en criterios de equidad".

En la sentencia citada --apartado 37--, únicamente se afirma el derecho que tiene la víctima, con independencia del perjuicio patrimonial, a ser indemnizada por todo perjuicio causado en su persona, lo cual incluiría, claro está, todo sufrimiento físico o psíquico.

De otra parte, el TJCE no ha tenido ningún obstáculo para decidirse por la reparación de daños morales²²⁶ --íntimamente ligada a la esencia de la responsabilidad extracontractual cuando se trata de una derivación de la misma por actos no normativos--, aunque bien es verdad que ha tenido grandes reparos a la hora de cuantificar los mismos. Mientras que en ocasiones la indemnización ha supuesto una cantidad casi astronómica, como ocurrió como consecuencia de la resolución del caso *Gerhardus Leussink*, en numerosas ocasiones simplemente se centra la pretensión de la demandante en recibir tan sólo 1 ECU como indemnización del perjuicio moral sufrido²²⁷, entendiendo el TJCE que la cuantía de la indemnización solicitada no puede constituir una causa de inadmisión, sino que está relacionada con la apreciación de la magnitud del supuesto perjuicio.

Existe otro caso, en el que el TJCE ha optado, reconociendo la procedencia de la indemnización, por instar a las partes a que determinen de común acuerdo la cuantía de la reparación, sin perjuicio de que el TJCE pueda decidir a falta de dicho acuerdo, tal y como ocurrió, por ejemplo, en la sentencia *Richard Hamill*²²⁸, en donde además, resulta llamativo la decisión del TJCE de culpar a la Comisión por prestar ilegítimamente su colaboración a

²²⁵ Ver apartado 21 de sus Conclusiones en la sentencia reseñada; pág. 351 y 352.

²²⁶ Ver por ejemplo la *S. Alfred Willame v. Commission of the EAEC*, 8.7.65 (As. 110/63), Rec. 1965-2, I-649 y ss. (ed. ingl.). En el T.CECA: *S. Dineke Algera and Others v. Asamblea Común CECA*, 12.7.57 (As. 7/56 y 3 a 7/57), Rec. 1957, I-81 y ss. (ed. ingl.).

²²⁷ Ver por ejemplo: *S. Société Louis Dreyfus et Cie v. Comisión de las Comunidades Europeas*, 24.9.96 (As. T-485/93), Rec. 1996-7/8/9, I-1101 y ss.

²²⁸ *S. Richard Hamill v. Comisión de las Comunidades Europeas*, 5.10.88 (As. 180/87), Rec. 1988-9, I-6141, apartado 20.

una investigación que llevaba a cabo la policía británica, proporcionando informaciones referidas al servicio de un funcionario --referidas a la investigación abierta, a propósito de un delito de Derecho común en el que estaba presuntamente implicado uno de sus funcionarios--, que facilitando la detención del mismo incurrió en un daño moral reparable desde su punto de vista, aspecto éste que hemos resaltado máxime si tenemos en cuenta que había desestimado el primer motivo del recurso de indemnización, el cual tenía por objeto la reparación de los elementos del daño sufrido por el demandante a causa de su detención y del proceso, en donde dice con rotundidad --apartado 14-- que suponiendo que dicho daño hubiese existido, no podía ser considerado.

C) Existencia de una relación de causalidad²²⁹ entre las actuaciones de las Instituciones y el perjuicio invocado²³⁰.

El TJCE, en su dilatada jurisprudencia, ha establecido como requisito imprescindible para que podamos hablar de responsabilidad de la Comunidad, el que exista un nexo causal entre la actuación de la Comunidad --acción u omisión-- y el perjuicio alegado por la parte demandante, es decir, ha de haber una relación de causa a efecto entre el hecho que se imputa a la Comunidad y el daño producido.

Como es evidente, la prueba recaerá sobre la parte que estableció la demanda, factor que se deriva como consecuencia directa de la prueba de la existencia del perjuicio alegado, aspecto éste que el TJCE puso de manifiesto con claridad en la sentencia *EISS*²³¹ al decir: "... on the other hand, incumbent on the applicant to adduce evidence capable in fact and in law of sustaining a causal link between the damage alleged by it and specife wrongful acts

²²⁹ Sobre el tema del nexo de causalidad se puede consultar la siguiente bibliografía: GUICHOT, Emilio, "La responsabilidad extracontractual...", Op. cit. págs.926 y 927; CAPELLI, Fausto, et MIGLIAZZA, Maria, "Recours en indemnité et protection des intérêts individuels: quels sont les changements possibles et souhaitables?", CDE, núms. 5-6, 1995, pág. 605.

²³⁰ Hay que hacer notar, que la existencia propia del nexo de causalidad, conduce en el Derecho comunitario a situaciones menos complejas que en el Derecho de los Estados miembros, sobre todo, como resalta TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ --Curso de Derecho Administrativo II, Ed. Cívitas, Madrid, 1993, pág. 394-- "...en aquellos supuestos en que la responsabilidad se configura técnicamente al margen de la noción de culpa...", aunque bien es verdad, que resulta más restrictiva su formulación.

²³¹ S. Ente Italiano di Servizio Sociale (EISS) v. Comisión, 15.3.84 (As. 310/81), Rec. 1984-3, I-1341 y ss.

which may be imputed to the Community"²³².

Íntimamente unido a la prueba de este nexo causal, están todos aquellos factores que intervienen sobre todo en el ámbito económico y comercial, máxime si tenemos en cuenta que el TJCE se ha mostrado muy restrictivo al anteponer elementos, en cierto modo subjetivos, a la apreciación causal, entre los que hay que destacar el comportamiento de los operadores económicos, tanto referido a las condiciones de mercado, como a su prudencia a la hora de interpretar la normativa existente o futura pero supuestamente previsible dadas las continuas oscilaciones mercantiles y normativas --al regular sectores amplios y complejos que necesitan una continua adaptación--.

D) Daños causados por los agentes de las Instituciones en el ejercicio de sus funciones²³³.

La primera característica que hay que resaltar es las diferencias que se pueden observar en los distintos Tratados sobre la responsabilidad de los agentes. Así, mientras que en los Tratados CEE y CEEA, el concepto de falta de los agentes no aparece, haciéndose únicamente alusión a los perjuicios que pudieran causar, de los cuales será la Comunidad responsable, en el T.CECA hay responsabilidad de la Comunidad cuando se hubiese causado un perjuicio por una falta personal de un agente.

Una vez aclarado esto, habremos de acudir al Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas y el régimen aplicable a los otros agentes de estas Comunidades²³⁴,

²³² Trad.: "...por otra parte, le incumbe al demandante aducir los elementos de hecho y de Derecho susceptibles de una relación causal entre el daño alegado y específicos actos ilícitos que puedan ser imputados a la Comunidad".

²³³ Sobre el tema se puede consultar la siguiente bibliografía: LOUIS, Jean-Victor y Otros, "Article 178", *Commentaire Megret-Le Droit de la CEE*, vol. 10: La Cour de Justice-Les actes des Institutions, Ed. Etudes Europeennes, 1993; COGLIANDRO, Giuseppe, "La responsabilità dei funzionari nella CEE", *RIDPC*, n.º 1, 1994, págs. 45-61; BARAV, Ami, et VANDERSANDEN, J., *Contentieux Communautaire*, Ed. Bruylant, Bruselas, 1977; págs. 351-354; MANIN, Philippe, *Les Communautés Européennes. L' Union Européenne. Droit Institutionnel*, 2ª ed., Ed. A. Pedone, Paris, 1995, págs. 365-367.

²³⁴ Ver Reglamento (CEE, EURATOM, CECA), n.º 259/68, de 29 de febrero de 1968, DOCE L 56, de 4 de marzo de 1968, por el que se establece el Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas y el régimen aplicable a los otros agentes de estas Comunidades y por el que se establecen medidas específicas aplicables temporalmente a los funcionarios de la Comisión. De la modificaciones últimas, tal vez la más

así como a sus posteriores modificaciones.

Como se puede comprobar existe una doble relación en cuanto a la responsabilidad. Por un lado, como se desprende del artículo 215, la Comunidad deberá responder de los actos u omisiones de los *agentes en el ejercicio de sus funciones* que fuesen susceptibles de responsabilidad frente a terceros que, tras la interposición del recurso de responsabilidad extracontractual, así se hubiese establecido; y por otro lado, también se establece una responsabilidad del agente frente a la Comunidad según se desprende de su Estatuto. La valoración de esta doble relación, en todo caso limitada y restringida a causas graves, tal y como el TJCE se pronunció en el apartado 7 de la sentencia *Claude Sayag and Another v. Jean-Pierre Leduc and Others*²³⁵: "..., Article 188 indicates that the Community is only liable for those acts of its servants which, by virtue of an internal and direct relationship, are the necessary extension of the tasks entrusted to the institutions"²³⁶.

Por tanto, se ha instituido un régimen, que, como pone de relieve MANGAS MARTÍN²³⁷, "cubre tanto los actos indemnizables directamente cometidos por el agente respecto de las instituciones comunitarias como los que se derivan de sus relaciones con terceros en el ejercicio de sus funciones".

Por último, se debe señalar que el TJCE en su jurisprudencia no ha sido claro a la hora de determinar la responsabilidad de los agentes en el ejercicio de sus funciones respecto de la existencia de culpa, pero dado que no se ha decantado en un sentido u otro, mostrándose en

importante sea la reflejada en el Reglamento (EURATOM, CECA, CE), n.º 1354/96 del Consejo, de 8 de julio de 1996, establecido a raíz de la creación del Comité de las Regiones por el artículo 198 A del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, y en donde, por un lado, se preceptúa la asimilación de dicho Comité a las instituciones de las Comunidades a efectos de la aplicación del Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas, y por otro, se considera la asimilación a las instituciones --en el sentido 1 del Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas--, la secretaría del Defensor del Pueblo según la Decisión de 9 de marzo de 1994 del Parlamento Europeo.

²³⁵ *Claude Sayag and Another v. Jean-Pierre Leduc and Others*, 10.7.69 (As. 9/69), Rec. 1969, I-329 y ss. (ed. ingl.).

²³⁶ Trad.: "..., el artículo 188 indica que la Comunidad es solamente responsable de sus actos y de los de sus agentes cuando, en virtud de una relación interna y directa, es necesaria la ampliación de las tareas confiadas a las instituciones".

²³⁷ MANGAS MARTÍN, Araceli, *El procedimiento...*, Op. cit. pág. 289.

todo caso demasiado cauto en sus pronunciamientos, deberemos entender que es necesaria dicha acción de culpa por parte del agente si atendemos al sistema restringido que ha defendido en todo momento.

CAPÍTULO III

RELACIÓN EN EL MARCO DE LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL ENTRE LOS TRIBUNALES DE LOS PAÍSES MIEMBROS Y EL TJCE.

1) Reparto de la tarea jurisdiccional entre el TJCE y los tribunales de los Estados miembros.

A) Concurrencia de responsabilidad entre los ordenamientos comunitario y de los Estados miembros.

B) Efecto directo y aplicabilidad directa del Derecho comunitario.

C) Breve alusión a la responsabilidad del Estado legislador.

D) La ejecución del Derecho comunitario y la problemática competencial interna.

E) Responsabilidad de los Estados miembros por la no transposición en plazo de una disposición de Derecho derivado.

F) Responsabilidad de los Estados miembros por la transposición incorrecta de una disposición de Derecho derivado.

G) Daño procedente de las medidas nacionales en correcta ejecución del Derecho comunitario.

2) La acción de restitución o acción de devolución de lo indebidamente pagado.

A) Excepción a la regla ordinaria.

3) Simultaneidad de la acción indemnizatoria ante el TJCE y los Tribunales del Estado miembro.

A) Concurrencia de responsabilidades de la Comunidad y de los Estados miembros: repercusiones esenciales de la jurisprudencia derivada de la

sentencia Kampffmeyer.

4) Carácter subsidiario del recurso de responsabilidad extracontractual de las vías de recurso internas en los Estados miembros.

5) Excepciones a la regla ordinaria.

1. Reparto de la tarea jurisdiccional entre el TJCE y los Tribunales de los Estados miembros.

Es absolutamente necesario poner de relieve la diferente perspectiva que se tiene en torno a la idea de la responsabilidad en el marco del Derecho comunitario y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas nacionales desde un punto de vista formal, es decir, desde la regulación que experimenta la responsabilidad extracontractual por dos órdenes jurídicos perfectamente diferenciados en su sistemática y en sus atribuciones funcionales y cualitativas, pero que resultan, sin duda alguna, complementarios el uno del otro de manera relevante en la armonía jurídica que tienen que "soportar" desde un punto de vista empírico. A esta idea generalizadora del ámbito de actuación y de aplicación del Derecho comunitario, hay que añadir, conforme a la propia inspiración que ha dejado de entrever un perfil restrictivo de su alcance material, --idea que a lo largo del análisis del recurso de responsabilidad extracontractual se ha podido ir comprobando en numerosas ocasiones--, la complejidad que supone la interpretación consustancial de los principios generales de los Estados miembros de acuerdo con lo que GARCÍA DE ENTERRÍA²³⁸ apunta sobre la dificultad de definir un standard medio común de protección patrimonial de los ciudadanos, añadiendo que debe de ser especialmente significativo en cuanto a los "daños causados por disposiciones normativas" [...], por lo que el TJCE ha optado "por un criterio sumamente restrictivo en el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial directa de la Comunidad, efectiva sólo en el caso de una ilegalidad cualificada".

²³⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, "La responsabilidad de la Administración española por daños causados por infracción del Derecho comunitario", Gaceta Jurídica de la CEE (en adelante GJCEE), nº 60, B-

Siguiendo la línea argumental expuesta, debemos cuanto menos ser conscientes de que los Estados miembros, en la trayectoria que podemos observar de la responsabilidad directa que se deriva de su normativa interna, no pueden aplicar, tácitamente hablando, los efectos que se derivan del artículo 215 T.CE., y ello por una razón muy sencilla: el TJCE será competente para declarar la responsabilidad por los daños causados por las instituciones de la Comunidad o sus agentes en el ejercicio de sus funciones. Si el razonamiento se lleva a su forma pasiva, se deduce que los Tribunales internos de los Estados miembros tendrán el deber de determinar su responsabilidad y de aplicar, consecuentemente, el derecho interno que sea pertinente, dependiendo del criterio de responsabilidad del Estado miembro concreto. El profesor GARCÍA DE ENTERRÍA²³⁹, haciendo gala de una ininterrumpida claridad expositiva, nos dice al respecto como idea derivada de la anterior manifestación jurídica: "La infracción de norma de Derecho comunitario juega aquí, para esta responsabilidad interna de los Estados, no como Derecho sustantivo a aplicar en el juicio de responsabilidad, sino como cualificación de la acción dañosa del Estado que la excluye de la legalidad y que permite concluir que el daño causado sea precisamente un daño injusto y, por ende, resarcible".

A) Concurrencia de responsabilidades entre los ordenamientos comunitario y de los Estados miembros.

A la vista del "concurso competencial" que se puede originar en algunos supuestos en relación a la determinación manifiesta de esclarecer la competencia del TJCE y de los Tribunales internos, surge la idea concluyente de dilucidar si ha surgido realmente una infracción del Derecho comunitario y las singularidades que se suscitan dependiendo de la producción de la infracción mencionada. En esta circunstancia estamos de nuevo ante un orden cuya multiplicidad jurídica supone un acercamiento cuasi metafísico --al menos en un sentido figurado en cuanto a la sutileza que entraña la materia-- a cuestiones que doctrinalmente siempre han sugerido un estado de contraste de opiniones, ya

39, febrero, 1989, págs. 2 y ss.

²³⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, "La responsabilidad ...", Op. cit. pág. 3.

jurisprudenciales, ya académicas.

En el planteamiento de este epígrafe, tendremos que afrontar si es posible la coautoría de un daño dentro del espectro del Derecho comunitario sin que se pueda diferenciar una responsabilidad individual en cuanto a la infracción cometida, es decir, si es concebible una responsabilidad conjunta que se pudiera interpretar como solidaria.

B) Efecto directo y aplicabilidad directa del Derecho comunitario.

Un excelente punto de partida para comenzar con el contraste de vicisitudes doctrinales sería la revisión, por una parte, del declarado efecto directo²⁴⁰ que poseen determinadas normas de Derecho comunitario y, por otra, la noción de aplicabilidad directa, terminología jurídica que la doctrina ha diferenciado de forma objetiva e imparcial de la expresión jurídica expuesta en primer lugar. Esta separación terminológica tiene una gran importancia práctica, cuestión que es fácil de entender. De esta forma, el artículo 189 T.CE²⁴¹ reúne la cualidad legal de mostrarnos qué tipología inmersa en el Derecho derivado es directamente aplicable en todos los Estados miembros, aplicabilidad directa que viene a significar que los Estados miembros no pueden poner ningún tipo de reservas a que el Derecho comunitario entre a formar parte de su propio Derecho en el momento previsto por dicha norma, es decir, no existe la posibilidad de que su puesta en vigor se vea subordinada a ningún acto de Derecho interno que pudiera condicionar dicha posición jurídica. En palabras de FERNÁNDEZ-FLORES²⁴² la aplicabilidad directa implicaría, en definitiva,

²⁴⁰ MUÑOZ MACHADO, Santiago, "Los principios de articulación de las relaciones entre derecho comunitario y el interno y las garantías jurisdiccionales para su aplicación efectiva", en Tratado de Derecho comunitario europeo, Dirigido por GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, GONZÁLEZ CAMPOS, Julio D., MUÑOZ MACHADO, Santiago, Tomo I, Ed. Cívitas, Madrid, 1986, pág. 503, nos puede servir como introducción doctrinal con las siguientes palabras: "La doctrina del efecto directo es, sobre todo, una construcción del Tribunal de Justicia de las Comunidades que se ha pronunciado en múltiples ocasiones sobre la naturaleza y alcance de dicho principio, construyendo sobre él uno de los bloques más elaborados de su jurisprudencia".

²⁴¹ El párrafo segundo del artículo 189 T.CE y en el mismo sentido el artículo 161 T.CEEA, refiriéndose al reglamento, nos dice que será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. No obstante, este derecho derivado o secundario, por tener la cualidad expuesta, no queda relegado a ser un Derecho estanco y sin posibilidad de apreciaciones que completen la normativa que se desprenda de un reglamento concreto, sino que muy al contrario, pueden prever que dicha norma sea completada por parte del Estado miembro destinatario.

²⁴² FERNÁNDEZ-FLORES Y DE FUNES, José Luis, La Unión Europea (Organización Jurídica), Ed.

"que ciertas normas comunitarias entran en los ordenamientos de los Estados miembros inmediatamente, sin necesidad de cumplir ningún requisito de los previstos en cada uno de éstos, para que las normas internacionales generales formen parte de sus ordenamientos internos"²⁴³.

Por contra, el efecto directo²⁴⁴, apunta MATA SIERRA²⁴⁵, "sólo puede predicarse de aquellas normas que constituyan una fuente inmediata de derechos y obligaciones para sus destinatarios, por lo que las mismas resultan directamente invocables por los particulares ante los Tribunales, los cuales han de protegerlas y exigir las". Esta idea encierra un contenido marcadamente restrictivo en cuanto a las cualidades²⁴⁶ que deben poseer la directivas²⁴⁷ para que desplieguen el denominado "efecto directo vertical"²⁴⁸, es decir,

Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1995, pág. 255.

²⁴³ En el mismo sentido que la idea expuesta sobre la aplicabilidad directa encontramos a: MATA SIERRA, María Teresa, El efecto directo de las directivas en la jurisprudencia comunitaria y española, Ed. Tecnos, Madrid, 1994, pág. 15: "la 'aplicabilidad directa' supone que la norma comunitaria pasa a formar parte del ordenamiento interno de los Estados sin ningún acto de incorporación expreso, desde su publicación en el DOCE".

²⁴⁴ La jurisprudencia sobre el efecto directo tiene su origen en la S. N.V. Algemene transport -en Expedite Onderneming van Gend & Loos v. Nederlandse administratie der belastingen (Netherlands Inland Revenue Administration, 5.2.63 (As. 26/62), Rec. 1963, I-1 ss. (ed. ingl.).

²⁴⁵ MATA SIERRA, María Teresa, El efecto directo..., Op. cit. pág. 15.

²⁴⁶ Estas se circunscriben a tres: 1ª. que se haya producido la expiración del plazo de adaptación del Derecho interno a la Directiva y antes de su ejecución efectiva; 2ª. que la directiva sea precisa; 3ª. que sea incondicional (Ver SS. Pubblico Ministero v. Tullio Ratti, 5.4.79 (As. 148/78), Rec. 1979-4/5, I-1629 (ed. ingl.) y Ursula Becker v. Finanzamt Münster-Innenstadt -en adelante Becker-, 19.1.82 (As. 8/81), Rec. 1982, I-53).

²⁴⁷ Para profundizar más en el estudio de las directivas y el efecto que despliegan las, se puede consultar la siguiente bibliografía: MANGAS MARTÍN, Araceli, Derecho comunitario..., Op. cit.; MARTÍNEZ MURILLO, Juan José, "Directivas: su aplicabilidad directa y su efecto vertical y ... ¿horizontal?", GJCEE, nº 99, B-68, noviembre, 1991, págs. 20 y ss.; MATA SIERRA, María Teresa, El efecto directo..., Op. cit.; MILLÁN MORO, L., "La eficacia directa de las Directivas: su evolución reciente", Revista de Instituciones Europeas, vol. 18-3, 1991; PELLICER ZAMORA, R., "Invocabilidad horizontal de las disposiciones de las normas comunitarias", GJCEE, D-6, 1987; RUIZ-JARABO COLOMER, Dámaso, "Aplicación del Derecho comunitario europeo por los órganos jurisdiccionales españoles, nº 86, D-13, noviembre, 1990, págs. 11 y ss.; SORIANO, José Eugenio, Reglamentos y Directivas en la jurisprudencia comunitaria, 2ª ed., Ed. Tecnos, Madrid, 1988; HOWELLS, Geraint G., and WEATHERILL, Stephen, Consumer Protection Law, Ed. Dartmouth, Aldershot, 1995, págs. 108-110.

²⁴⁸ Es necesario apuntar, aunque ciertamente, con manifiesta brevedad al no ser el objetivo principal del estudio, como está el estado de la cuestión que se plantea. Frente al efecto vertical el TJCE ha negado sistemáticamente el "efecto horizontal de las directivas", o lo que es lo mismo, la posibilidad de exigir derechos que los particulares tienen unos frente a otros --entendiéndose que la obligación de que se trate incumba no al Estado (que es el destinatario de la Directiva), sino a un particular--, es decir, una directiva no puede crear por sí sola obligaciones a cargo de un particular --SS. M.H. Marshall v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (teaching) -en adelante Marshall-, 26.2.86 (As. 152/84), Rec. 1986-2,

expresión o cualidad jurídica que se desprende del significado de derechos que los particulares pueden invocar frente al Estado²⁴⁹ miembro --esto, teniendo en cuenta que la regla general sobre su aplicabilidad directa, aun en el sentido anteriormente especificado de su efecto vertical, es su excepcionalidad en el sentido que cumplir unas condiciones aclaradas por la jurisprudencia del TJCE--²⁵⁰.

C) Breve alusión a la responsabilidad del Estado legislador.

Nos encontramos ante una situación en la que se suscita a primera vista una evidente omisión de una actividad administrativa concreta. Siguiendo la idea de este discurso teórico, QUINTANA LÓPEZ²⁵¹, nos descubre el camino que ha de servirnos de punto de

I-723; *Marleasing SA v. La Comercial Internacional de Alimentación SA*, 13.11.90 (as. C-106/89), Apartado 6, Rec. 1990-10, I-4135;-- No obstante, a pesar de la negativa sistemática del TJCE de aceptar el efecto horizontal de las directivas, han sido varios los pronunciamientos de abogados generales en favor de tal facultad de la directiva, entre los cuales cabe destacar a *VAN GERVEN --S. M.H. "MARSHALL II" v. Southampton and South West Hampshire Area Health Authority*, 2.8.93 (As. C-271/91), Apartado 12 de las conclusiones, Rec. 1993-8, I-4367-- y a *JACOBS --S. Nicole Vaneetveld v. Le Foyer SA y Le Foyer SA v. Fédération des mutualités socialistes et syndicales de la province de Liège (FMSS)*, 3.3.1994 (As. C-316/93), Apartados 15 y ss. de las conclusiones, Rec. 1994-3, I-763--. Entre los autores que niegan sistemáticamente la existencia de tal efecto horizontal, encontramos a SORIANO, José Eugenio, *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Colección Semilla y Surco-Serie de Derecho, ed. Tecnos, Madrid, 1990, pág. 131, donde encontramos: "No es imaginable que pueda pedirse el cumplimiento de una Directiva, inter privados, si el Estado no ha incorporado la Directiva al ordenamiento interno".

²⁴⁹ La *S. Paola Faccini Dori v. Recreb Srl*, 14.07.94 (As. C-91/92), Rec. 1994, I-3325, nos dice de forma concisa pero detallada que es lo que debemos entender por concepto de Estado. Nos dice el Abogado General CARL OTTO LENZ en el apartado 33 de sus conclusiones generales: "hay que entender el concepto de Estado en un sentido lato. Están comprendidas en este concepto las autoridades descentralizadas --ver *S. Fratelli Costanzo SpA v. Municipio de Milán -en adelante Costanzo-*, 22.6.89 (As. 103/88), Apartado 31, Rec. 1989-6, I-1839--, las autoridades administrativas --SS. *Becker*, 26.2.86, Op. cit.; *S. Marshall*, 15.5.1986, Op. cit.; Asunto 222/84, *Marguerite Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, Rec. 1986-5, I-1651; *S. Costanzo*, 22.6.89, Op. cit.; *S. Comunidad Europea del Carbón y del Acero v. Fallimento Acciaierie e ferriere Busseni SpA*, 22.2.90 (As. C-221/88), Rec. 1990-2, I-495--, y las entidades dependientes del Estado --*S. Gebroeders Beentjes BV v. Estado de los Países Bajos*, 20.9.88 (As. 31/87), Rec. 1988-8, I-4635--, aunque adopten la forma de empresa pública --*S. A. Foster y otras v. British Gas plc*, 12.7.90 (As. C-188/89), Apartado 20, Rec. 1990-7, I-3313--". Sobre la *S. Faccini Dori* véanse los estudios de: 1. COBREROS MENDAZONA, Eduardo, *Incumplimiento del Derecho comunitario y responsabilidad del Estado*, 1ª ed., Ed. Civitas, Madrid, 1995, págs. 77-87; 2. MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Antonio, "El Tribunal rechaza de nuevo -en contra de la opinión del Abogado General- el efecto directo horizontal de las directivas", *GJCEE*, nº 140, B-97, septiembre, 1994, págs. 21 y ss.

²⁵⁰ Es menester indicar que el planteamiento general sobre la extensión del efecto directo a normas diferentes de los reglamentos parte de dos conocidas sentencias: *S. Grad* de 6 de octubre de 1970 y *SACE* de 17 de diciembre de 1970. A estas dos sentencias habría que añadir otras que han servido para reiterar los principios básicos que encontramos en las dos sentencias citadas con anterioridad, como por ejemplo la *S. Enka*, 23.11.77; *S. Ratti*, 5.4.79; *Ursula Becker*, 19.1.82.

²⁵¹ QUINTANA LÓPEZ, Tomás, "La responsabilidad del Estado legislador", *RAP*, nº 135, septiembre-

partida para su desarrollo posterior, partiendo precisamente de la inactividad como causa determinante de un efecto lesivo, al dejar planteada la pregunta de si "también se puede incurrir en responsabilidad patrimonial por no haber sido dictado un determinado acto legislativo, o aun habiendo sido dictado, carecer de un determinado contenido", añadiendo acto seguido que, planteando así el tema, "parece que la respuesta ha de ser negativa, toda vez que, de lo contrario, quedaría disminuida la capacidad de conformación ordinamental de que el legislador dispone dentro del marco constitucional; además, los términos del artículo 139.3²⁵² de la Ley 30/1992²⁵³ limitan la obligación de indemnizar a los supuestos lesivos de aplicación de actos legislativos"²⁵⁴.

diciembre, 1994, pág. 136.

²⁵² El apartado 3 del artículo 139 LAP dice: "Las administraciones públicas indemnizarán a los particulares por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos y que éstos no tengan el deber jurídico de soportar, cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos".

²⁵³ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común --en adelante LAP-- ("B.O.E.", 27 de noviembre; C.E. en "B.O.E." 28 de diciembre).

²⁵⁴ Esta novedad que introdujo la Ley 30/1992, LAP, en el sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas, la posibilidad de la existencia de responsabilidad del Estado legislador, teniendo los particulares derecho a ser indemnizados cuando lo establezcan los propios actos legislativos, o lo que es lo mismo, según adelantó LEGUINA VILLA, Jesús, "La responsabilidad patrimonial de la Administración, de su autoridades y del personal a su servicio", en La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Ed. Tecnos, Madrid, 1993, pág. 408; "...la responsabilidad del Estado legislador depende de la voluntad del propio Estado legislador". Se puede comprender con facilidad que esta idea de responsabilidad ya estaba antes vigente, siempre y cuando la Ley concreta que fuese estableciese medidas de reparación por determinadas actuaciones legislativas. Es sin embargo sintomático que, con un criterio incierto, diversas sentencias del Tribunal Supremo hayan querido buscar en el texto Constitucional, sobre todo en lo que respecta a los artículos 106.2 y 9.3. --la S.TC. 70/1988, de 19 de abril, FJ3, desvirtúa este razonamiento en base a que el artículo 106.2 CE no prevé la actividad legislativa que estamos analizando--. El propio Tribunal Constitucional se ha entendido que no apelar al precepto 106.2 CE es inconsistente, mas sí entendemos que podría surgir cierta responsabilidad en el caso de que se produjese una declaración de inconstitucionalidad de una Ley, y por consiguiente su invalidación. Se puede dar la situación el caso, y sólo en ese supuesto, que el Tribunal Constitucional de eficacia ex tunc --frente a la eficacia ex nunc, que suele ser la normal-- a la anulación de la Ley proclamada inconstitucional, es decir, --en palabras de LEGUINA VILLA, Op. cit. pág. 415--, "depende exclusivamente, por tanto, de la eficacia que el Tribunal Constitucional otorgue a sus fallos de inconstitucionalidad o, por mejor decir, depende de que, en los fallos con eficacia invalidante retroactiva, la sentencia constitucional reconozca expresamente el derecho a la indemnización, los sujetos que pueden ejercerlo, el grado o nivel de su cuantía y la modalidad que haya de revestir".

También, sobre la responsabilidad del Estado legislador, se puede revisar la bibliografía: GARRIDO FALLA, Fernando, "Sobre la responsabilidad del Estado legislador", RAP, enero-abril, 1988, págs. 35-56; QUINTANA LÓPEZ, Tomás, "La responsabilidad del Estado legislador", RAP, septiembre-diciembre, 1994, págs. 103-147; MONTORO CHINER, M^a Jesús, "Administraciones Públicas en la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", Autonomies-Revista Catalana de Derecho Público, n^o 16, Ed. Escola d'Administració Pública de Catalunya y Institut d'Estudis Autònoms, julio, 1993, pág. 37-55; SERRERA CONTRERAS, Pedro Luis, "De la responsabilidad de las

En la misma línea de razonamiento expuesta, parece que quedaría excluida la posibilidad, en virtud de este artículo, de exigir una responsabilidad derivada de un acto legislativo no llevado a cabo, cuestión que debemos pensar que resulta marginal si nos encontramos ante un supuesto de inactividad del legislador respecto a una obligación que se deriva de la primacía del Derecho comunitario y, por consiguiente, la obligación que se plantea por parte del legislador ante su obligación de transponer en plazo. Así las cosas, si hacemos uso de un razonamiento lógico-deductivo, parece evidente que literalmente el artículo resulta poco afortunado observando el contenido jurídico que representa, sobre todo si tenemos en cuenta que, desde un punto de vista objetivo, se estaría restringiendo la responsabilidad del Estado legislador a los casos puntuales de actos legislativos que establezcan dicha posibilidad de responsabilidad, es decir, suscitaría motivada discusión el tener que entender que no existiría responsabilidad de Estado legislador cuando produzca un perjuicio antijurídico real no justificado en los administrados pese a que la ley en cuestión no especificase concretamente dicha responsabilidad²⁵⁵, o lo que es lo mismo, sólo podría

Administraciones Públicas y de sus autoridades y demás personal a su servicio", en Estudios y Comentarios sobre la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Tomo II, Ed. Centro de Publicaciones -Ministerio de Justicia y Boletín Oficial del Estado-Ministerio de Justicia, Madrid, 1993, págs. 90-92; SORIANO GARCÍA, José Eugenio, "Responsabilidad del Estado legislador y proceso descolonizador", REDA, nº 39, 1981, págs. 582 y ss.; LINDE PANIAGUA, E., "Amnistía, control de constitucionalidad y responsabilidad patrimonial del Estado legislador", REDA, nº 16, 1978, págs. 95 y ss.; LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES, Jesús, "Responsabilidad de las Administraciones Públicas (Exégesis de la Elaboración de la Ley 30/1992)", en la misma obra que la anterior citada, págs. 483 y 484; RIVERO, M., "Consideraciones en torno a los pronunciamientos jurisprudenciales acerca de la responsabilidad del Estado legislador en España", Documentación Jurídica, nº 63, 1989; SANTAMARÍA PASTOR, J.A., "La teoría de la responsabilidad del Estado legislador", RAP, nº 68, 1972, págs. 57 y ss.; GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas, 1ª ed., Ed. Cívitas, Madrid, 1996, págs. 47 y ss.

²⁵⁵ Parece que es esta línea que habría que seguirse si tenemos en cuenta el apoyo de la doctrina de diversos autores: HERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Alejandro, Ponencia presentada al ciclo sobre la Ley 30/1992, organizado por la Escuela para la Práctica del Ejercicio de la Abogacía "Antonio Naya" del Ilustre Colegio de Abogados de Málaga, Ed. Aranzadi, 1993, pág.: 214: "Entendemos que esto no puede suponer que se deje al arbitrio de cada Ley el determinar si su aplicación puede o no producir daños indemnizables y que, por mucho que se empecine la Ley 30/1992, aunque nos encontremos con la aplicación de una Ley cuyo texto no establezca ninguna previsión en este sentido, si concurren los requisitos que cualifican la acción de responsabilidad el particular va a tener derecho a obtener la indemnización correspondiente"; BLASCO ESTEVE, Avelino, en la obra colectiva Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992 de 26 de noviembre), pág. 421: "Es posible entonces la responsabilidad del Estado legislador en nuestro sistema, figura que puede ser de gran utilidad en el caso de leyes que causen perjuicios especiales y que no se pronuncien expresamente

existir responsabilidad cuando el legislador tenga parámetros visibles, evidentes y tangibles de la posibilidad de que se produzca una lesión (perjuicio antijurídico²⁵⁶), o lo que es lo mismo, estaríamos ante la opción, por otra parte "bastante causal", de poder reunir en la elaboración de la ley todos los parámetros posibles que definieran y alcanzasen las previsiones de poder causar un daño resarcible; pero esto sólo formaría parte de la fantasía, no de una realidad jurídica que se evidencia bastante más desabrida.

No obstante, según indica QUINTANA LÓPEZ²⁵⁷, parece que la lógica del artículo 139.3 "no alcanza a aquellos supuestos en que la inactividad del legislador suponga el incumplimiento de un deber impuesto por las instituciones comunitarias [...], lo que conduce al tema de la responsabilidad extracontractual por incumplimiento de Derecho comunitario". En este sentido, retomando lo indicado con anterioridad sobre la transposición del Derecho comunitario, hay que mencionar el gran avance que ha supuesto el hecho del reconocimiento de la responsabilidad del Estado en este sentido, a lo que hay que unir necesariamente el problema que supone en nuestro Estado la distribución de competencias, tomando como hito de referencia el artículo 93 CE sobre todo desde el punto de vista de la inserción de las normas comunitarias en el Derecho interno español y la adopción de medidas que se desprenden del artículo 5 T.CE. El profesor GONZÁLEZ

sobre la indemnización", y de nuevo recalca, "Y no lo es porque esta responsabilidad no sólo podrá existir "cuando así se establezca en los propios actos legislativos, sino también cuando una ley produzca esos perjuicios especiales no justificados de que hablábamos"; por último, hemos de plasmar la opinión de FUERTES SUÁREZ, José Luis, "Responsabilidad de las Administraciones Públicas (artículos 139 a 146)", en *Administraciones Públicas y Ciudadanos* (Estudios sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), Coordinado por PENDÁS GARCÍA, Benigno, Capítulo 16, pág. 809, al decir: "Otra posibilidad de interpretación de esta expresión sería entender que el legislador se refiere a las leyes que no sean formal o expresamente expropiatorias, pero que puedan producir lesiones concretas en el patrimonio de los particulares, las cuales únicamente producirían derecho a indemnización a favor de éstos en los casos en los que el propio legislador lo estableciera; sin embargo, es evidente que esto es contrario a la misma esencia de la garantía contenida en el artículo 33 CE como con toda claridad tiene señalado aquí unánimemente la doctrina".

²⁵⁶ Observamos que hay una evidente antijuricidad objetiva, ya que no existiría un deber de soportar el perjuicio antijurídico. En palabras de BLASCO ESTEVE, Op. cit. pág. 421, refiriéndose a las leyes que generan responsabilidad, "éstas serían en concreto aquéllas que produzcan un perjuicio anormal (o un sacrificio especial) en la esfera jurídica de alguno o algunos de los administrados, perjuicio que supere el nivel de tolerabilidad de las cargas comunes que implica la convivencia social".

²⁵⁷ QUINTANA LÓPEZ, Tomás, "La responsabilidad...", Op. cit. pág. 136.

PÉREZ²⁵⁸ dejó indicado expresamente que uno de las cuestiones más importantes sobre la doctrina de la inactividad del legislador que suponga incumplimiento de las normas comunitarias, será determinar el "órgano ante el cual se debe plantear la reclamación y órgano competente para resolver"; esto se traduciría en "...determinar el órgano --del Estado o de la Comunidad autónoma-- al que, según el Derecho interno, tendría competencia para la transposición de la Directiva".

En resumen, como MUÑOZ MACHADO²⁵⁹ ha observado, no se puede seguir, en los casos de incumplimiento del derecho comunitario, el procedimiento de pedir indemnizaciones por la actuación del legislador, "en los casos en los que éste no prevea directamente las indemnizaciones pertinentes" --control de constitucionalidad de la Ley--, porque resulta más que evidente que lo que se trata de poner de relieve no es la constitucionalidad de un acto normativo de Derecho interno que esté en contradicción con el texto constitucional, sino la responsabilidad del legislador, añadiendo MUÑOZ MACHADO²⁶⁰, que la situación es aún más delicada al disponer los particulares lesionados por la acción u omisión del legislador de "un recurso directo que puedan interponer ante el Tribunal Constitucional", cuestión esta que es relevante máxime teniendo en cuenta las repercusiones a título individual que tienen los actos de la naturaleza referida. En este sentido, con la Sentencia *Francovich* se ha puesto un límite a la acción del juez interno, a la vez que se les ha ampliado los poderes que el TJCE ha ido exponiendo o reivindicando a lo largo de su dilatada emanación y evolución jurisprudencial²⁶¹.

²⁵⁸ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, Responsabilidad..., op. cit. pág. 89.

²⁵⁹ MUÑOZ MACHADO, Santiago, La Unión europea y las mutaciones del Estado, Ed. Alianza Editorial (Colección Alianza Universidad, 1ª reimpresión), Madrid, 1994, Pág. 118.

²⁶⁰ Ibidem, MUÑOZ MACHADO, Santiago, pág. 118.

²⁶¹ En este sentido nos referimos a las SS.TJCE: S. Jean E. Humbet v. Belgian State, 16.12.60 (As. 6/60), Rec. 1960, I-559 y ss. (ed. ingl.): en la que se afirma el que el Estado que no ha cumplido con sus responsabilidades para con el Derecho comunitario tiene que corregir dicha situación y reparar los efectos ilícitos que hubiese producido; S. Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA, 9.3.78 (As. 106/77), Rec. 1978-3, I-629 y ss. (ed. ingl.): en la que se dice que el juez interno tiene que asegurar el pleno efecto de las normas de Derecho comunitario, dejando, si fuera necesario, inaplicada, las normas nacionales contrarias, aún en el caso de ser posteriores; S. The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd y otros, 19.6.90 (As. C-213/89), Rec. 1990-6, I-2433 y ss., en la que se establece la posibilidad que tienen los jueces de utilizar las medidas cautelares respecto a leyes contrarias a las comunitarias; S. FRANCOVICH, Op. cit.,

D) La ejecución²⁶² del Derecho comunitario y la problemática competencial interna.

El problema que suscita la ejecución del Derecho comunitario dependiendo de quién tenga la obligación de desarrollar las normas comunitarias es una cuestión que ha sufrido una evolución positiva, jurídicamente hablando, si tenemos en cuenta que en un principio parece que surgió cierta tendencia a confundir el alcance que se desprendía de la expresión, reflejada en el texto constitucional, de garantía del cumplimiento de los Tratados, la cual debe ser ejercida por parte de las Cortes Generales o por el Gobierno. Frente a posturas que argumentaban que únicamente el Estado podía desarrollar disposiciones comunitarias, o lo que es lo mismo, la fiscalización de la ejecución, independientemente de la materia, idea basada en el artículo 149.1.3. sobre la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales, se halla la doctrina que entiende que si la CE ha previsto un reparto competencial, según éste el Derecho comunitario deberá tener su correspondiente desarrollo normativo, es decir, en materias que sean competencia de las CC.AA., les corresponderá a éstas la ejecución normativa comunitaria, pues estaríamos ante casos de competencia exclusiva de las CC.AA. Ante este cuadro planteado, el problema surgiría en supuestos en los que se dan competencias compartidas, pues, al margen de los supuestos de las claras invasiones competenciales, se dan situaciones en los que resulta de gran dificultad práctica, e incluso teórica, separar la ejecución normativa, con lo que se está abogando claramente por el respeto del reparto interno competencial en aras de la ejecución del Derecho comunitario. Ahora bien, en el paisaje competencial expuesto, como indica acertadamente RUILOBA SANTANA²⁶³, "La función de garantía que queda reservada al Estado en el artículo 93 CE comprende competencias de ejecución directa en caso de inactividad o pasividad de las CC.AA. respecto a su deber de cumplimiento de los actos

que se inclina por la determinación de la responsabilidad derivadas de la actuación u omisión del legislador.

²⁶² Hemos de utilizar el término "ejecución" en un sentido amplio, tal y como, con el fin de disipar toda duda posible, brillantemente lo expresa MUÑOZ MACHADO, Santiago, "La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas en la Comunidad Europea", Tratado de Derecho Comunitario Europeo, cap. XIV-Tomo I, 1ª ed., Ed. Cívitas, Madrid, 1986, pág. 612 y 613: "...con la palabra ejecución se designan (...) una serie de operaciones variadas, que en la jerga comunitaria suelen delimitarse con la expresión, más amplia y expresiva, de mise en oeuvre, que no son sólo el desarrollo normativo de disposiciones europeas, sino su trasposición al derecho interno, la adaptación y armonización de la legislación propia, la aplicación administrativa de las disposiciones europeas, etcétera".

²⁶³ RUILOBA SANTANA, E., "Repercusiones del ingreso de España en la Comunidad Europea sobre la Constitución del estado de las Autonomías. Aspectos generales", en La integración de España en las

comunitarios, en cuyo caso, podrán los poderes públicos centrales adoptar las medidas necesarias para obligar a los citados entes autonómicos al cumplimiento forzoso de los actos comunitarios en cuestión"²⁶⁴.

E) Responsabilidad del Estado miembro por la no transposición en plazo de una disposición de Derecho derivado.

Una vez que se ha puesto sobre el papel las diversas dificultades competenciales que pueden surgir, se intentará poner de relieve la propia trascendencia del Estado como ente al cual se le puede pedir cuentas derivadas de su responsabilidad por actos legislativos.

Aclarado este aspecto indicado, debemos centrar nuestro debate en torno a la responsabilidad patrimonial que se suscita por la no transposición de las normas comunitarias de derecho derivado no directamente aplicables, con especial atención a las directivas.

Sin duda, el punto de partida para la comprensión de esta idea indemnizadora por la omisión o incorrección en la transposición de una directiva por parte del Estado, lo tenemos en la sentencia *Francovich*²⁶⁵.

Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas, Barcelona, 1985, pág. 30.

²⁶⁴ MANGAS MARTÍN, Araceli, Derecho Comunitario europeo y Derecho español, 2ª ed., Ed. Tecnos, Madrid, 1987, pág.181, opina, reforzando la doctrina señalada, que el precepto se refiere a la "garantía del cumplimiento y no al cumplimiento en sí, aunque su redacción no es correcta pues tal garantía no corresponde en unos casos al Gobierno y en otros a las Cortes, sino siempre al Estado, al estado en su conjunto".

²⁶⁵ S. A. Francovich y D. Bonifaci y otras v. República Italiana, 19.11.91 (Ass. C-6/90 y C-9/90), Rec. 1991, I-5357. La bibliografía más importante que se puede manejar es: COBREROS MENDAZONA, Eduardo, Incumplimiento del Derecho comunitario y responsabilidad del Estado, 1ª ed., Madrid, Ed. Civitas, 1995; MUÑOZ MACHADO, Santiago, La Unión Europea y las Mutaciones del Estado, 1ª reimpr., Madrid, Alianza Editorial, 1994 (el mismo comentario se puede encontrar en: "La responsabilidad civil del Estado en el sistema comunitario europeo: la Sentencia Francovich", Estudios de Jurisprudencia, Revista Colex, Año I, nº 1, junio, 1992); ALONSO GARCÍA, Ricardo, La responsabilidad de los Estados miembros por infracción del Derecho comunitario, 1ª ed., Ed. Civitas, Madrid, 1997, págs. 17-26; OPPENHEIMER, "The Relationship between European Community Law and National Law: The cases, Grotius Publications-Cambridge University Press, págs. 189 y ss.; "Responsabilidad del Estado por incumplimiento del Derecho comunitario (As. C-6/90 y C-9/90, Francovich)", GJCEE, Boletín nº 72, GJ 104, marzo, 1992; RUIZ JARABO-COLOMER, Dámaso, El Juez Nacional como Juez Comunitario, 1ª ed., Madrid, Ed. Civitas, 1993; PUNZÓN MORALED A, Jesús, "Aplicación judicial del Derecho comunitario: 'La Sentencia Wagner Miret'", REALA, nº 266, abril-junio, 1995; COPPEL, Jason, "Individual enforcement of Community law: the future of the Francovich remedy", nº. 6, EUI working papers LAW, Florence, 1993; CRAIG, P.P., "Francovich, Remedies and the Scope of

Anterior a dicha sentencia²⁶⁶, el procedimiento se basaba en la interposición de un recurso por incumplimiento ante el TJCE (artículos 169 a 171 T.CE.) en el que el Tribunal debía resolver si había habido incumplimiento, por el Estado miembro de que se tratase, de alguna de sus obligaciones para con el Ordenamiento comunitario. En caso de que se le diese la razón al demandante, según el artículo 171 T.CE., el Estado tendría que hacer efectiva la sentencia, en donde podrían intervenir tanto el legislador estatal, la Administración o incluso los Tribunales si habían de velar porque la norma no se aplicase. Este tipo de sentencias declarativas, era evidente que no era suficiente, por lo que reconocemos junto con GEIGER²⁶⁷, que la sentencia no constituía por sí misma título suficiente en el que fundar la obligación de indemnizar, pues su objeto no era otro que el de vincular a los tribunales nacionales en lo que hace a la declaración del incumplimiento o violación del Derecho comunitario, a lo que oportunamente añade "...el deber de indemnizar se puede inducir del propio artículo 5.1 T.CE"²⁶⁸. Que ahí podría estar la raíz

Damages Liability, LQR, vol. 109, october, 1993; EMILIOU, Nicholas, "State liability under Community law: shedding more light on the Francovich principle?", ELR, vol. 21, 1996; HARLOW, Carol, "Francovich and the Problem of the Disobedient State", ELJ, vol. 2, 1996; ROSS, Malcolm, "Beyond Francovich", MLR, n.º. 1, enero, 1993; STEINER, Josephine, "From direct effects to Francovich: shifting means of enforcement of Community Law", ELR, vol. 18, febrero, 1993; SZYSZCZAK, Erika, "European Community Law: New Remedies, New Directions? Joined Cases C-6/90 and C-9/90, Francovich and Bonafaci v Italy", MLR, n.º. 5, vol. 55, septiembre, 1992; UECKER, Rolf, "Germany: Francovich and Beyond: A German Perspective", EBLR, n.º. 12, vol. 55, december, 1994; GEIGER, Jutta, "La responsabilidad de los Estados por violación del Convenio Europeo de Derechos Humanos y del Derecho Comunitario", en Porpiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho europeo y comparado (Coord. Javier Barnés), Ed. Tecnos, Madrid, 1995, págs. 870 y ss.; CAPELLI, Fausto et MIGLIAZZA, Maria, "Recours en indemnité...", Op. cit. págs. 611-619 y 630-635; SCHOCKWEILER, Fernand, "La responsabilité de l'autorité nationale en cas de violation du droit communautaire", RTDE, n.º. 1, 1992, págs. 40-50; CAMPESAN, Aldo, e DAL FERRO, Alberto, "La responsabilità dello stato per la violazione degli obblighi ad esso incombenti in forza swl Diritto comunitario alla luce della sentenza Francovich", RDE, vol. 32, 1992, págs. 313-332; CURTIN, Deirdre, "State liability under Community Law: A new remedy for private parties", ILJ, n.º. 1, marzo, 1992, págs. 74-81.

²⁶⁶ Recordemos que la primera sentencia que intuyó la existencia de responsabilidad de un Estado miembro fue la S. Comisión v. República de Italia, 7.2.73 (As. 39/72), Rec. 1973-2, I-101 y ss, (ed. ingl.), en donde se señaló que la responsabilidad del Estado podía basarse en una sentencia declarativa en un proceso por incumplimiento del Derecho comunitario.

²⁶⁷ GEIGER, Jutta, "La responsabilidad de los Estados por violación del Convenio Europeo de Derechos Humanos y del Derecho Comunitario", en Porpiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho europeo y comparado (Coord. Javier Barnés), Ed. Tecnos, Madrid, 1995, pág. 867.

²⁶⁸ Dentro del Tratado CECA fue la sentencia Jean-E. Humblet v. Belgian State, 16.12.60 (As. 6/60), Rec. 1960, I-559 y ss., la pionera en argüir en términos parecidos el deber de reparar los Estados miembros los

de la articulación del TJCE de la responsabilidad, parece ciertamente indudable, aunque hemos de entender, que una cosa es el reconocimiento del incumplimiento y otra adoptar aquellas medidas necesarias que deriven del Tratado o resulten de los propios actos de las Instituciones, argumento que se nos antoja un poco endeble para que el sistema de indemnización resulte eficaz.

No sería hasta la conocida sentencia *Russo*²⁶⁹, en donde de nuevo el TJCE, en este caso ante la ejecución de un reglamento comunitario, afrontó el problema de la responsabilidad del Estado, afirmando con rotundidad que el demandante debía dirigirse a los tribunales italianos para que fuesen éstos los que determinasen si se le habían producido daños, en cuyo caso, la República Italiana, estaría obligada a reparar los daños perjuicios sufridos según su propio ordenamiento. En definitiva, el TJCE establece que las jurisdicciones nacionales tienen competencia para declarar que no se han cumplidos las obligaciones del Derecho comunitario, sin tener que recurrir necesariamente a un recurso por incumplimiento²⁷⁰.

Con la aparición de la sentencia *Francovich*

en el plano jurisprudencial, se dio un paso importantísimo al ser la primera sentencia que, de forma seria y con todas las consecuencias que podría acarrear su decisión, estableció los presupuestos y condiciones, invocando el Derecho comunitario, para que la acción de responsabilidad extracontractual ante las jurisdicciones de los Estados miembros fuese útil²⁷¹. Veamos como se desarrolló.

En ella, las Preturas de Vicenza y de Bassano del Grappa plantearon sendas cuestiones

actos contrarios al Derecho comunitario.

²⁶⁹ S. Carmine Antonio Russo v. Azienda di Stato per gli Interventi sul Mercato Agricolo (AIMA), 22.1.76 (As. 60/75), Rec. 1976-1, I-45 y ss. (ed. ingl.).

²⁷⁰ En este sentido, por ejemplo, un Tribunal de un Estado miembro podrá declarar que el estado no ha transpuesto en plazo una directiva.

²⁷¹ Aunque no es necesario profundizar sobre el perfil de la responsabilidad que se establece en la sentencia *Francovich* en relación a la culpabilidad, si es necesario coincidir con GEIGER, Jatta, "La responsabilidad...", Op. cit. pág. 887, cuando señala que a pesar de no haber hecho el TJCE expresa referencia a la culpabilidad de la conducta lesiva, ello signifique que se hubiese establecido un sistema de responsabilidad objetiva, pues la

prejudiciales respecto a la interpretación de la directiva 80/987/CEE, en las que de responder el TJCE positivamente a la obligación de la transposición de la directiva una vez que se comprobase que se daba la condición de producir efecto directo²⁷², se tendría que proteger los derechos de los particulares, sirviendo a tal efecto de sistema de garantía, debido a que, obviamente, habría una lesión manifiesta de unos derechos de particulares por una violación de Derecho comunitario imputable a un Estado miembro, que, en principio, no tendrían el deber de soportar.

La responsabilidad aludida tiene que configurarse en consideración a tres requisitos esenciales, los cuales sirvieron *a posteriori*, desde un punto de vista objetivo, para presentar un eje que establecía con nitidez las condiciones que debería ostentar la norma para producir los derechos líneas arriba anunciados. Estos fueron:

a) Que el resultado prescrito por la Directiva implique la atribución de derechos en favor de los particulares²⁷³.

b) Que el contenido de los derechos de los particulares pueda ser identificado basándose en las disposiciones de la directiva.

c) Que exista un vínculo de causalidad entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por las personas afectadas.

En la sentencia *Francovich* se cumplían los tres requisitos, de donde se deriva que el Estado como ente responsable de la responsabilidad extracontractual referida, debería

responsabilidad extracontractual del Estado se da al margen de la conducta culposa.

²⁷² El TJCE tendría que determinar si se producían en la disposición las características esenciales de incondicionalidad y suficiente precisión, para lo cual tuvo que analizar tres aspectos esenciales: 1) la determinación de los beneficiarios de la garantía; 2) el contenido de la garantía; 3) el deudor de la garantía. Este tercer punto era el que más problemas podía suscitar. El TJCE estimó, que el Estado italiano estaba obligado a establecer un sistema institucional de garantía que se ajustase a las directrices de la directiva, pero que no tenía que ser necesariamente éste el deudor de la garantía por no cumplir con los plazos establecidos de transposición, lo que no quita que sí tuviese la obligación de organizar un sistema de garantía adecuado que se hiciera responsable del pago de dicha garantía.

²⁷³ En este punto es importante la aportación de GEIGER, Jutta, "La responsabilidad...", Op. cit. pág. 874, pues nos parece acertado la aclaración que realiza cuando afirma que "...tales derechos no tienen que estar explicitados o definidos en la misma directiva como derechos subjetivos (...), sino que basta con que la Directiva obligue a los Estados miembros a establecer el Derecho subjetivo en sus respectivos ordenamientos nacionales".

reparar las consecuencias del perjuicio causado²⁷⁴.

Con el Estado español en conflicto, la sentencia de referencia que surge como modelo de semejanza respecto de la sentencia *Francovich*, es la sentencia *Wagner Miret*²⁷⁵.

La mencionada Sentencia fue el resultado del planteamiento de una cuestión prejudicial planteada por la Sala de lo Social del TSJ de la Comunidad Autónoma de Cataluña motivada por un conflicto que surgió sobre la inclusión o no de una persona con la calificación laboral especial de personal de alta dirección dentro del espacio de aplicación de la directiva 80/987/CEE --de 20 de octubre de 1980--, que debía aplicarse a todos los trabajadores asalariados excepto a los excluidos en el Anexo de la Directiva 87/164/CEE²⁷⁶ --de 11 de marzo de 1987--, modificadora de la anterior. En conexión con lo precedente, y como segunda cuestión importante, se planteó si esa no inclusión de la categoría de trabajadores del personal de alta dirección, por parte del Estado español, en la directiva, suprimiría las garantías previstas en la directiva 80/987/CEE y, como consecuencia de ello, si eran aplicables las garantías de la directiva, si su aplicación debería serlo a través del órgano ordinariamente previsto para el resto de los trabajadores asalariados²⁷⁷ o bien por vía de indemnización a cargo directamente del Estado.

De la última parte del párrafo anterior se puede deducir, al margen de la decisión del TJCE, que el propio TSJ de Cataluña estaba asumiendo, en el planteamiento de la cuestión prejudicial, la hipotética responsabilidad patrimonial del Estado español por incumplimiento de Derecho comunitario. Bien es verdad, según declaró el TJCE, que el contenido de la disposición de la directiva no era lo suficientemente preciso e incondicionado en favor del demandante, personal de alta dirección, para obtener, del

²⁷⁴ COBREROS MENDAZONA, Eduardo, Incumplimiento..., Op. cit. pág. 35, señala: "...es a la Sentencia *Francovich* a la que hay que reconocer el mérito de haber implantado, con una nueva dimensión y un ampliado alcance, el principio de responsabilidad por incumplimiento".

²⁷⁵ S. Teodoro Wagner Miret v. Fondo de Garantía Salarial, 16.12.93 (As. C-334/92), Rec. 1993-12, I-6911 y ss.

²⁷⁶ Esta directiva tan sólo había excluido a los trabajadores denominados "servidores domésticos al servicio de una persona física" [artículo 1.a)].

²⁷⁷ Dicho órgano es el denominado Fondo de Garantía Salarial (FOGASA).

órgano creado en España a tales efectos, el pago de créditos salariales a la institución de garantía creada para las demás categorías de trabajadores asalariados, y eso pese a que el TJCE reconoce que el propio Derecho español los califica de trabajadores asalariados, es decir, sin que puedan quedar excluidos del ámbito de aplicación de la directiva 80/987/CEE. Al margen de estas matizaciones formales, el TJCE estima en su apartado b), que "en caso de que el Derecho nacional, incluso interpretado a la luz de la Directiva, no permitiera asegurar el goce de las garantías que la misma prevé al personal de alta dirección, éste tiene derecho a solicitar al Estado miembro de que se trate la indemnización de la Directiva en lo que a dicho personal se refiere".

Por tanto, el TSJ de Cataluña se encontró con una sentencia del TJCE que le vinculaba, al igual, como es obvio, que a los demás Tribunales internos que pudieran conocer el asunto en una instancia superior, pudiéndose dar la posibilidad, únicamente si fuese necesario, de plantear una nueva cuestión prejudicial de interpretación sobre alguna duda que resultara como consecuencia de la declaración del TJCE.

Parece ser, evocando las palabras de COBREROS MENDAZONA²⁷⁸, que "el principio de responsabilidad estatal por incumplimiento, (...) pone de manifiesto que el citado principio ha comenzado a desplegar ya sus efectos de una manera natural y nada forzada cuando así resulta necesario". Esta sensatez en la que ha derivado la jurisprudencia es, una vez más, fruto de una reflexión jurídica progresista, impregnada de los instrumentos procesales adecuados con los que cuentan los Estados miembros conforme a la aplicación correcta del Derecho comunitario.

Como idea derivada de las sentencias anteriormente comentadas del TJCE, reflejada sobre todo en la sentencia *Francovich*, sugiere la línea que debe seguir la resolución del procedimiento indemnizatorio de los países miembros, pues en ella se especifica con claridad que las legislaciones nacionales no pueden ser menos favorables que las referentes a reclamaciones semejantes de naturaleza interna y no pueden articularse de manera que

²⁷⁸ COBREROS MENDAZONA, Eduardo, Incumplimiento..., Op. cit. pág. 85-86.

hagan prácticamente imposible o muy difícil obtener la indemnización²⁷⁹, es decir, parece que se fijan las directrices que hacen las veces de mínimo común divisor para establecer una garantía jurídica que asegure al legitimado la efectiva indemnización, aunque hay que tener en cuenta, como bien señala QUINTANA LÓPEZ²⁸⁰, que, "con todo, ese mínimo no garantiza por sí mismo el derecho de resarcimiento, dado que su efectividad depende de las condiciones previstas en cada ordenamiento nacional en relación con las situaciones internas". A pesar de todo, esta apreciación no deja de estar exenta de un realismo sarcástico. ¿Por qué? Porque, y esto sin hacer un uso indiscriminado de la demagogia, la dialéctica que supondría poderse acercar a la madurez jurídica que emana del deber ser, en numerosos casos, hace que surja un sinuoso velo respecto a la vía de resarcimiento que el legitimado debe seguir conforme al Derecho interno de los Estados miembros. En el caso español, valga como ejemplo, cuando el sujeto que debe ser indemnizado, lo sea como causa de un incumplimiento o cumplimiento incorrecto del Legislador, en referencia al Derecho comunitario, tendrá que estar, conforme al artículo 142.2 de la Ley 30/1992, a que los procedimientos de responsabilidad patrimonial se resuelvan, "por el Ministro respectivo, el Consejo de Ministros si una Ley así lo dispone o por los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas...", por lo que, siguiendo la jurisprudencia española que existe al respecto, deberá ser el Gobierno quien responda ante las acciones u omisiones que afecten la esfera de los particulares en el sentido antes referido²⁸¹. Como se puede observar, el camino procesal que se dibuja en el horizonte no es sencillo, sino que, muy al contrario, está inmerso en vericuetas complejidades que, como mínimo, alargarán irremediablemente el procedimiento.

F) Responsabilidad de un Estado miembro por la transposición incorrecta de una

²⁷⁹ Ver apartados 41 a 43 S. Francovich, op. cit., y v.g. en los apartados 31 de la S. Hedley Lomas, op. cit. y 67 de la S. Brasserie.

²⁸⁰ QUINTANA LÓPEZ, Tomás, "La responsabilidad...", Op. cit. pág. 140.

²⁸¹ En último lugar hay que mencionar el procedimiento técnico que supone el situar a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa como última instancia en la demanda de los particulares.

COBREROS MENDEZ, Eduardo, Incumplimiento..., Op. cit. pág. 133 y 134, completa con sumaria brevedad las posibilidades resultantes de la condición de indemnización: "...si el incumplimiento trajera como causa de una norma reglamentaria, la acción indemnizatoria también habría de dirigirse al Gobierno, que es quien ostenta primigeniamente la potestad reglamentaria y quien dirige la política interior y exterior. (...) Únicamente en el caso de que se tratase de insalvable contradicción con el Derecho comunitario recogida en una norma reglamentaria que fuese una mera Orden Ministerial (o de inferior rango) habría de dirigirse la

disposición de Derecho derivado.

Para los casos de transposición incorrecta del Derecho derivado, y en especial, sobre la transposición de directivas, la sentencia de referencia debe de ser la sentencia *British Telecommunications*²⁸², ya citada en el capítulo III a propósito del complejo problema resuelto sobre la violación suficientemente caracterizada.

El análisis de esta sentencia es especialmente complejo, máxime si tenemos en cuenta que las apreciaciones que realizó el TJCE diferían sustancialmente de la sentencia *Brasserie du pêcheur*, dictada, como ya se anticipó, con tres semanas de anterioridad.

El núcleo de la sentencia gira en torno a la aplicación de la Directiva 90/531/CEE²⁸³, concretamente sobre cuatro cuestiones que con carácter prejudicial planteó la High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court, con motivo de un recurso interpuesto por British Telecommunications contra el Gobierno del Reino Unido, con el primer objetivo de anular el Anexo 2 de la norma mediante la cual se transpuso la Directiva, al ejecutarse en dicho Anexo el apartado 1 del artículo 8 de la misma.

Además, B. Telecommunications reclamaba la indemnización del perjuicio que alegaba haber sufrido por la adaptación incorrecta de la Directiva en cuestión al Derecho interno, sin que sea necesario explicar lo que pretendía que se le indemnizara, pues no es relevante para nuestro análisis.

En efecto, B. Telecommunications entendía, sin entrar en más detalles, que el Gobierno del Reino Unido debería haber adaptado el Derecho interno a los criterios expuestos en el apartado 1 del artículo 8 de la Directiva, en vez de aplicarlos, es decir, entiende que si el Gobierno del Reino Unido puede, para cada entidad contratante, determinar cuáles son los

acción indemnizatoria al Ministro correspondiente".

²⁸² S. The Queen v. H.M. Treasury, ex parte: British Telecommunications plc, 26.3.96 (As. C-392/93), Rec. 1996-3, I-1631 y ss.

²⁸³ Directiva 90/531/CEE del Consejo, de 17 de septiembre de 1990, relativa a los procedimientos de formalización de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones (DO L 297, pág.1).

servicios prestados que deben responder a dichos criterios, se privaría a B. Telecommunications de la facultad de decisión que le reconocía la Directiva, o lo que es igual, la Directiva establece la posibilidad de que determinadas entidades contratantes queden excluidas del ámbito de aplicación de la Directiva. Por tanto, el tema que se plantea es quién determina la exclusión, si lo es el Gobierno del Reino Unido según la Directiva y dentro de la facultad discrecional reconocida a un estado miembro por el artículo 189 T.CE, o si dicha exclusión la podían realizar voluntariamente las entidades contratantes bajo la supervisión de la Comisión y de los órganos jurisdiccionales nacionales.

El Reino Unido, en la transposición de la Directiva optó por excluir la posibilidad de la exclusión a B. Telecommunications, imposibilitándola de esta forma a poder decidir si quedaba o no excluida, o en su caso, qué servicios quedarían o no excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva.

El TJCE lo primero que tuvo que resolver fue quien determinaba la exclusión del ámbito de aplicación de la Directiva. Según su interpretación, llegó a la conclusión de que tenían que hacerlo las propias entidades contratantes bajo la supervisión de la Comisión. Esta nexo de vinculación, entre la voluntariedad de la decisión de quedar excluidas y el control que podría llevar a cabo la Comisión, fue de donde dedujo el TJCE que si el Gobierno del Reino Unido era quien realizaba la exclusión²⁸⁴, no se confirmaría el objetivo perseguido por la Directiva 92/13/CEE²⁸⁵, que no es otro que el de garantizar una protección jurídica adecuada a los suministradores y los contratistas en caso de violación del Derecho comunitario en materia de contratos públicos, motivo por el cual afirma expresamente el TJCE²⁸⁶: "En efecto, si la decisión de excluir determinados servicios del ámbito de aplicación de la Directiva correspondiera a los Estados miembros, los operadores económicos no podrían disponer de los instrumentos jurídicos previstos en la Directiva

²⁸⁴ Apartado 26.

²⁸⁵ Directiva 92/13/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de las normas comunitarias en los procedimientos de formalización de contratos de las entidades que operen en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones (DO L 76, pág. 14).

²⁸⁶ Apartado 27.

92/13 en caso de violación de las normas comunitarias sobre los contratos públicos por parte de las empresas contratantes y especialmente del derecho a indemnización por daños y perjuicios y a las medidas coercitivas que el apartado 1 del artículo 2 prevé para evitar o poner fin a cualquier infracción".

Dicho esto, ha debido quedar claro que el Reino Unido ejecutó incorrectamente la Directiva 90/531/CEE.

Como ya se adelantó en su momento, si aplicamos el método que utilizó el TJCE en la sentencia *Brasserie du pêcheur*, en principio no se tendría que haber recurrido a deducir si la violación era o no suficientemente caracterizada. Pues bien, el TJCE entiende que se deben cumplir los tres requisitos que determinan el derecho a indemnización y aplicarlos al caso de que un Estado miembro adapte incorrectamente su Derecho interno a una Directiva comunitaria, cuando recordemos, que en la sentencia *Brasserie du pêcheur*, exigía la comprobación de una violación suficientemente caracterizada que la hacía exigible cuando se había producido una violación de Derecho comunitario imputable a un Estado miembro cuando éste dispusiese de una amplia facultad de apreciación para efectuar opciones normativas.

Además, el TJCE establece la excepción de su intervención para verificar si se reúnen o no los requisitos para que los Estados miembros incurran en responsabilidad derivada de la violación del Derecho comunitario cuando, como ocurre en la sentencia *B. Telecommunications*, disponga de todos los elementos necesarios para apreciar si los hechos del caso deben calificarse de violación suficientemente caracterizada del Derecho comunitario²⁸⁷.

Como consecuencia de la mediación en el ²⁸⁸asunto, del TJCE afirma que el apartado 1 del artículo 8 es impreciso, pero que no obstante, admitía razonablemente, además de la

²⁸⁷ Apartado 41.

²⁸⁸ Apartado 43.

interpretación dada por el TJCE, la interpretación que de él dio, de buena fe, el Gobierno del Reino Unido "basándose en argumentos no carentes absoluto de pertinencia", si a esta valoración, unimos la advertencia de la no existencia de jurisprudencia anterior del TJCE sobre como había que interpretar dicho apartado del artículo 8, necesariamente hemos de llegar a las mismas conclusiones a las que llegó el TJCE, es decir, a entender que no había existido una violación suficientemente caracterizada del Derecho comunitario, lo que como consecuencia significó la no responsabilidad interna del Reino Unido desde la perspectiva del Ordenamiento jurídico comunitario.

Una valoración crítica de la sentencia, ha de conducirnos a expresar que la misma tiene matices indicadores que revelan cierta inclinación por la materialización de una responsabilidad objetiva. Por otra parte, a nuestro juicio, el TJCE podría haber llegado a las mismas conclusiones a las que llegó, utilizando una metodología diferente, es decir, investigando sobre si había existido infracción de la norma comunitaria y pronunciarse sobre el nexo de causalidad entre la infracción de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por los particulares lesionados en sus derechos, en cuyo caso, el TJCE podría haber demostrado que no se le había producido un perjuicio a B. Telecommunications al poder alegar, que si la norma mediaba necesariamente cuando se daba una existencia real de libre competencia, y en dicho sector no se producía, dicha empresa no podía haber entrado en el ámbito de exclusión referido.

Por último, se debe señalar que las pretensiones de responsabilidad dependiendo de donde proceda el perjuicio no son exactamente iguales. Cuando la responsabilidad procede de una Institución, la violación tiene que ser, además de grave y manifiesta, particularizada. Empero, cuando procede de un Estado miembro, el último requisito se volatiliza, no teniendo porqué afectar a una categoría determinada de sujetos, de donde necesariamente deducimos, que esta distinción, en orden a la homogeneidad del sistema de responsabilidad, debería desaparecer.

G) Daño procedente de las medidas nacionales dictadas en correcta ejecución del

Derecho comunitario.

Nos proponemos analizar a continuación el caso específico que se puede dar al ejecutar una norma de Derecho comunitario por la Administración nacional que, en el momento mismo de su ejecución, es válida. Hay que advertir, no obstante, que el problema se plantea cuando el interesado tiene la intención de iniciar un procedimiento invocando la invalidez de la norma comunitaria y, por consiguiente, está en su deseo pedir una indemnización por haber tenido que soportar una carga que no era conforme a Derecho; esta intencionalidad está marcada según a dónde dirija su propensión a recurrir, es decir, o bien ante la jurisdicción nacional, o bien ante el TJCE de Luxemburgo, cuestión ésta que vertebrará el asunto al crear una dificultad añadida que debe ser expresada en términos de prudencia, ya que, en la mayoría de los casos, deriva por caminos ambiguos al no tener una solución aplicable que disipe cuantas dudas pueda suscitar la vía por la que se opte.

Estas disposiciones que se ejecutan en correcto y estricto cumplimiento del Derecho comunitario *pueden resultar contrarias* al mismo, aunque no cabe la menor duda de que tendrán que aplicarse o ejecutarse mientras no sean anuladas o declaradas inválidas²⁸⁹. En este sentido, una vez que el particular estima que una norma nacional perjudica sus intereses porque opina que la norma comunitaria --"origen de la nacional"-- es inválida, hace que surja el primer inconveniente al plantearse dos opciones procedimentales que hay que sopesar. Por un lado, existe la posibilidad de reclamar ante la jurisdicción nacional invocando la invalidez de la norma comunitaria y, consiguientemente, pedir una indemnización por la responsabilidad extracontractual a cargo de la Administración estatal; por otro, la de dirigirse directamente al TJCE y que sea la Comunidad, conforme al artículo 215, párrafo 2º, la que soporte las responsabilidades de la Institución comunitaria de la cual hubiese emanado la norma que el Estado miembro aplicó. Al hilo de esta reflexión, a nuestro juicio no se puede admitir, empero, la opinión de DURAND, quien nos dice que: "Underisable though it is, there will inevitably be occasions when it is necessary, (...) to

²⁸⁹ En este sentido se puede ver la *S. GRANARIA BV v. Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten* (preliminary ruling requested by the College van Beroep voor het Bedrijfsleven), 13.2.79 (As. 101/78), Rec. 1979-1/2, I-623 (ed. ingl). En concreto la Sentencia proclama que incluso basándose en la ilegalidad de un acto comunitario se tendrá que aplicar el mismo hasta que dicha ilegalidad no fuese declarada por el TJCE.

institute parallel proceedings before the national court and the European Court arising out of the same grievance. One possible mitigation of this situation would be to permit the application before the European Court to be lodged conditionally pending the outcome of the national proceedings. However, it may be that a conditional application would itself be regarded as inadmissible"²⁹⁰. Dos son los aspectos en los que parece que exista un ápice de incoherencia. Por un lado, la posibilidad de alzar a diferentes jurisdicciones el mismo motivo de queja, ya que en este caso estaríamos ante una incertidumbre que nos es tal, sobre todo si unimos a esta apreciación la segunda opción, es decir, la de atribuir una condicionalidad al resultado de procedimiento planteado ante la jurisdicción nacional, pues no es este el camino que se ha de seguir, sino el de la competencia de una de las dos jurisdicciones, entendiendo, por supuesto, que la utilización de la vía subsidiaria debe ser entendida no como una solución condicional sino, en todo caso, de fuente secundaria para cuando quede probado que la jurisdicción interna de que se trate, no pueda satisfacer las pretensiones de la parte demandante.

La exposición panorámica del problema, al que ha de enfrentarse el particular presuntamente perjudicado, debe estar razonada teniendo en cuenta distintos elementos de extrema importancia, tales como el tiempo con el que se cuenta para no caer en la extemporaneidad del procedimiento, la rapidez del mismo y la tendencia que haya seguido el TJCE sobre la admisión o no de determinados supuestos que se le han planteado a lo largo de su dilatada labor jurisprudencial.

Enunciado así el planteamiento, lo primero que debemos tener en cuenta es que existe una regla general, establecida en lógica coherencia con el articulado del T.CE, de donde se puede entresacar la tesis que afirma la imposibilidad, respecto de los jueces nacionales, de

²⁹⁰ DURAND, Andrew, "Restitution or Damages: National Court or European Court?", E.L. Rev., Vol. 1/1976, págs. 442. Trad.: Aunque esto es indeseable, habrá inevitablemente ocasiones, cuando esto sea necesario (...), entablar procedimientos paralelos ante la jurisdicción nacional y el TJCE alzando en cada uno el mismo motivo de queja. Un posible alivio a esta situación, podría ser permitir la aplicación ante el TJCE para ser presentado condicionalmente pendiente del resultado de los procedimientos nacionales. Sin embargo, puede ser que una aplicación condicional podría ser considerada como inadmisibile".

poder comprometer la responsabilidad de la Comunidad²⁹¹, precisamente por ser incompetentes para ello, y esto pese a que desarrollan un trabajo imprescindible en la labor que realizan como jueces dentro del sistema articulado de los distintos Estados miembros que conforman la Unión Europea, es decir, de prolongar sus competencias como auténticos jueces comunitarios²⁹².

Siguiendo las líneas directrices marcadas, hay que resaltar que el juez nacional no posea competencia ni siquiera para declarar por sí mismo la invalidez de los actos de las instituciones comunitarias, que es competencia única del TJCE²⁹³, lo cual significa que, si estamos ante un proceso ante el juez nacional, éste, en caso de ser última instancia, tendrá la obligación de plantear la denominada cuestión prejudicial, y de no ser así, tendría tan sólo un carácter facultativo su planteamiento²⁹⁴.

En el caso planteado, se pueden exponer dos consecuencias inmediatas. La primera, tal y como anunciara ISAAC GUY²⁹⁵, no es otra que la establece que "...no puede preverse responsabilidad alguna *in solidum* o *pro cuota* del Estado miembro". Esto es así porque no existe objetivamente ilegalidad por parte de un Estado que, conforme a las reglas que se desprenden del Derecho comunitario, tan sólo cumpla con su obligación de ejecución. La segunda, es la separación que se debe establecer entre la acción de pago --que con posterioridad se estudiará en un epígrafe separado-- de la acción de responsabilidad. Dos

²⁹¹ En este sentido S. P. Dumortier Frères S.A. and others v. Consejo de las Comunidades Europeas, 4.10.79 (Ass. 64 y 113/76, 167 y 139/78, 27,28 y 45/79), apartado 7, Rec. 1979-8, I-3091 y ss., : "Those national courts have no jurisdiction to rule on the non-contractual liability of the Community".

²⁹² Al respecto se puede ver, como la más importante obra elaborada sobre el tema, el interesantísimo libro de RUIZ-JARABO COLOMER, Dámaso, El Juez nacional como Juez Comunitario, 1ª ed., Ed. Cívitas, 1993, en el que estudia, entre otros temas, la labor del juez nacional como garante de los principios estructurales básicos del Derecho comunitario, los órganos jurisdiccionales que pueden dirigirse al TJCE para plantear cuestiones prejudiciales y los poderes del juez nacional para pronunciarse sobre la validez de los actos de las instituciones comunitarias; COLLADO GARCÍA-LAJARA, Enrique, "El juez comunitario español", REICE, nº. 18, noviembre-diciembre, 1990, págs. 689 a 721.

²⁹³ No ocurre con la interpretación que pueden dar a los de validez que, como es sabido por todos, tal posibilidad se desprende sobre todo de la S. Foto-Frost, 22.10.87 (As.314/85), Rec. 1987, I-, la cual fue confirmada con posterioridad, principalmente, por la importante S. Bussini, 22.2.90 (As. 221/88), Rec. 1990, I-495.

²⁹⁴ Ver por ejemplo, RUIZ-JARABO COLOMER, Dámaso, El Juez..., Op. cit. págs. 117 y 118.

²⁹⁵ GUY, Isaac, Manual ..., Op. cit. pág 279.

son las situaciones que se pueden dar en este sentido y que, sin duda alguna, pueden ser causa de conflicto. O bien que el particular entienda que no ha recibido del Estado miembro una cantidad que él estimase que debería haber percibido, o que por el contrario, él hubiese entregado una cantidad pecuniaria que hubiese sido indebidamente percibida por la Administración del Estado miembro de que se tratase, tal y como ocurrió en las SS.TJCE *McCarren y San Giorgio*²⁹⁶. La importancia es tal, que en diversas ocasiones el TJCE ha enviado a los recurrentes a las instancias correspondientes internas, incluso en el caso disfrazado de intentar, ante el TJCE, una sentencia que proclamase la responsabilidad de una Institución comunitaria y, como consecuencia una indemnización por tal motivo, cuando lo que en realidad se pretendía era la devolución de cierta cantidad de dinero.

Mención separada, por su especialidad, fue lo que se planteó en la *S. Roquette Frères*²⁹⁷ sobre una reclamación complementaria de intereses²⁹⁸. Los demandantes, ante el Tribunal francés de Lille²⁹⁹, reclamaron unos perjuicios que al parecer tenían su origen en un Reglamento de la Comisión, que posteriormente había anulado el TJCE a instancias de una

²⁹⁶ S. Pigs and Bacon Commission y McCarren and Company Limited (preliminary ruling requested by the High Court of Ireland), 26.6.79 (As. 177/78), Rec. 1979-6/7, I-2161 (ed. ingl.); S. Amministrazione delle Finanze dello Stato v. SpA San Giorgio, 9.11.83 (As. 199/82), Rec. 1983-10, I-3595 (ed. ing.). Sobre las mismas ver: los comentarios que realiza MUÑOZ MACHADO, Santiago, La responsabilidad civil concurrente de las Administraciones Públicas, 1ª ed., Ed. Civitas, Madrid, 1992, págs. 206 y 207; BARAV, Ami, "El contencioso sobre restitución de tributos nacionales recaudados por el Derecho comunitario", RIE, Vol. 16, nº 3, septiembre-diciembre, 1989, págs 657 a 689: en el artículo el profesor BARAV precisamente analiza diversos supuestos jurisprudenciales --SS.TJCE McCarren (As. 177/78), Denkavit Italiana (61/79), San Giorgio (199/82), Lewis (222/82), Deville (As. 240/87), Ariete (811/79), Rewe-Zentrale (33/76) y Express Dairy (As. 130/79), etc-- en los que se planteó el derecho a la restitución de las cantidades percibidas por los órganos estatales en virtud de una medida nacional contraria al Derecho comunitario.

²⁹⁷ S. Roquette Frères v. Comisión de las Comunidades, 21.5.76 (As. 34/74), Rec. 1976, I- . Ver también los comentarios de: MUÑOZ MACHADO, Santiago, La responsabilidad..., Op. cit. págs. 207 y 208; LYSÉN, Göran, "Three questions on the non-contractual liability of the EEC", LIEI, Law Review of the Europa Instituut University of Amsterdam, n.º 2, 1985, pág. 97; SÁNCHEZ LEGIDO, Angel, La tutela judicial del particular frente a la actividad normativa comunitaria, Ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 1994; FINES, Francette, Étude de la..., Op. cit. pág. 281.

²⁹⁸ Sobre el tema de pago de intereses moratorios en caso de restitución por pago indebido cuando la nulidad de un reglamento fue constatada, y que confirma la jurisprudencia de la S. Roquette, fue la S. Express Dairy Foods Limited v. Intervention Board for Agricultural Produce, 12.6.80 (As. 130/79), Rec. 1980-4/5, I-1887 (ed. ingl.), y que en el apartado 17 confirma el que las autoridades nacionales, y en particular las jurisdicciones nacionales --"...for the national authorities, and particularly for national courts..."-- pueden regular las cuestiones accesorias relacionadas con esta restitución, tales como el pago de intereses. Sobre la misma se puede ver el breve comentario que realiza BARAV, "El contencioso...", Op. cit. págs. 670 y 671.

²⁹⁹ Tribunal d'Instance de Lille, sentencia de 22 de abril de 1975.

cuestión prejudicial planteada por el Tribunal de Lille, mediante el cual se obligaba a la Administración de Aduanas francesa a devolver unas cantidades de dinero compensatorias respecto de la exportación a terceros países de unos productos derivados del almidón. La jurisdicción francesa, en virtud de la declaración de nulidad del TJCE del Reglamento, dio la razón a los demandantes, pudiendo recuperar éstos las cantidades pagadas, pero no accedió a conceder los intereses sobre las cantidades mencionadas. Los demandantes recurrieron por tanto a la jurisdicción del TJCE alegando, mediante la vía de la responsabilidad extracontractual de la Comunidad, precisamente dichos intereses como compensación por los daños que se les habían producido al tener que haber abonado una cantidad que los recurrentes entendían como excesiva. Ante esta demanda, el TJCE sostuvo que la reclamación de los intereses era algo inadmisibile tal y como sucedía en todos los casos en los que las autoridades nacionales recaudaban cantidades impropiamente y que, en todo caso, debía ser el Tribunal nacional francés el que tenía que decidir sobre este tipo de cuestiones accesorias a la principal, por lo que entendió que las pretensiones de los demandantes eran infundadas, reflexión esta del TJCE a la que, en tono enriquecedor, podríamos añadir lo que GÖRAN LYSÉN dice: "The effects of the invalidity of the Community legislation should be considered and treated exhaustively by the national court in the context of national law, thus including all ancillary questions of restitution, in the absence of Community legislation to that end."³⁰⁰

Al margen de estas específicas cuestiones, que tienen lógicamente una respuesta puntual que era necesario explicar, la regla de principio que se ha de seguir *stricto sensu* no es otra que la que estipula que la competencia sobre los daños causados por las Instituciones y sus agentes --según el 215, párrafo 2º, T.CE.-- es del TJCE, mientras que las reclamaciones por los daños que fueren causados por las Administraciones de los Estados miembros deberán plantearse ante las jurisdicciones nacionales que fuesen competentes. Se podría argüir incluso la existencia de una posición extrema, que interpreta que si las Administraciones

³⁰⁰ LYSÉN, Göran, "Three questions...", Op. cit. pág. 101 y 102. Trad.: "Los efectos de la invalidez de la legislación comunitaria deben ser considerados y tratados exhaustivamente por el Tribunal nacional en el contexto del Derecho nacional, incluyendo de este modo todas las cuestiones auxiliares de restitución, en ausencia de una legislación comunitaria a tal fin".

nacionales están vinculadas por los actos de las Instituciones comunitarias, a éstas se le debe imputar la ilegalidad cometida³⁰¹. Esta postura ha sido puesta de manifiesto por MOITINHO DE ALMEIDA, quien considera que esta jurisprudencia se basa "...en una concepción demasiado estricta de la causalidad (los daños son causados por el acto de ejecución y por el acto normativo en que se basa), que tiene como resultado, en algunos casos, una auténtica denegación de justicia"³⁰².

El apartado que deberíamos analizar en este momento sería el de la denominada *vía de subsidiariedad*, o lo que es lo mismo, la posibilidad de recurrir ante el TJCE cuando las jurisdicciones nacionales no garantizan la reparación de los perjuicios causados, aspecto este de tal importancia que entendemos que debe estudiarse en un punto separado para centrarnos de una manera más uniforme en su contenido.

Aclarada esta cuestión, entraremos a examinar las posibilidades que tiene el particular para recurrir ante la jurisdicción, no sólo más adecuada, sino en base a la jurisprudencia del TJCE, también la más correcta. En este sentido, lo primero que hemos de exponer es que el particular no tiene la posibilidad, como anunciaron en un artículo realizado por CALOT, DE LA TORRE y URÍA³⁰³ de "...actuar conjuntamente contra la Comunidad y contra los organismos nacionales ante un único órgano jurisdiccional", es decir, en ningún caso, tal y como se señaló al comienzo de este epígrafe, va a poder conseguirse una sentencia en la que se estipule una responsabilidad solidaria o *por cuota* el Estado miembro y la Comunidad. Otra cosa bien distinta es la posibilidad de acudir simultáneamente a las dos instancias. MARK L. JONES³⁰⁴, quien ha tratado este tema con cierta exhaustividad, ha señalado, como ventajas de acudir a los Tribunales nacionales en vez al TJCE, junto a la

³⁰¹ Ver en este sentido las reflexiones de MOITINHO DE ALMEIDA, José Carlos, "Evolución jurisprudencial en materia de acceso de los particulares a la jurisdicción comunitaria", del libro coord. por RODRÍGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J., *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, 1ª ed., Ed. Cívitas, Madrid, 1993, págs. 624 y ss.

³⁰² Ibidem, MOITINHO DE ALMEIDA, José Carlos, Op. cit. pág. 625.

³⁰³ CALOT, Alfredo, DE LA TORRE, J.M., URÍA, Manuel, y AGUILÓ, José F., "La responsabilidad extracontractual de las Comunidades Europeas en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia", RGD, año XLVI, núms. 541-42, Vol. 1, octubre-noviembre, 1989, pág. 6863.

³⁰⁴ JONES, Mark L., "The Non-contractual Liability of the EEC and the Availability of a Alternative Remedy

posibilidad de aplicar normas comunitarias y plantear, si fuese el caso, la cuestión prejudicial correspondiente, la indiscutible ventaja existente de la no existencia de plazo que limite la acción respecto del Derecho comunitario, mientras que en su contra ha advertido la duración de los procesos internos y la suerte que se puede correr de sobrepasar el límite de cinco años que, como ya se vio, ostenta el particular para interponer la acción por responsabilidad extracontractual. En apoyo a esto, a lo que nada hay que objetar, hay que añadir la reflexión de CALOT, DE LA TORRE Y URÍA³⁰⁵, quienes con rotundidad afirman que "Un recurso de indemnización dirigido contra las Instituciones comunitarias no puede, pues, ser declarado inadmisibile por el hecho de que el demandante haya utilizado los recursos que le ofrezca su Derecho nacional si está probado que dichos recursos no pueden protegerle de una manera eficaz", planteamiento que está íntimamente relacionado con la vía de subsidiariedad antes mencionada.

Lo que si es plausible significar, a estas alturas del análisis es que la impugnación de la validez del acto debe estar entrelazada obligatoriamente con la decisión del TJCE por lo que hemos de considerar que será un procedimiento adecuado si, tras la declaración de invalidez del acto por parte del TJCE, el particular puede obtener, no la reparación pretendida, sino la adecuada por el perjuicio causado.

Caso de que el demandante optara por interponer dos recursos diferentes ante las dos jurisdicciones, basados precisamente éstos en la diferentes competencias de una y otra, frente al Tribunal nacional, podría alegar la invalidez de la norma, pudiendo presentar a su favor el que la ejecución hubiese sido realizada por una Administración nacional --pese a encontrarse la causa primigenia en la emanación del acto por parte de la Institución correspondiente--, y ante el TJCE, interponiendo un recurso por responsabilidad extracontractual con el ánimo de recibir una indemnización, esto es importante resaltarlo como razón que fundamenta el recurso, por los perjuicios que sobre él hubiesen recaído a causa del acto mencionado.

in the National Courts", LIEI, 1981/1, págs. 6 y ss.

³⁰⁵ Ibidem, CALOT, DE LA TORRE y URÍA, "La responsabilidad...", Op. cit. pág. 6865.

También podría darse el caso en el que, *ad exemplum*, una Institución hubiese asignado una cantidad de dinero insuficiente o, dado el caso extremo, nada³⁰⁶; en tales casos, puede que la Administración nacional denegase el pago, por lo que, tal y como afirma *ex cathedra* GÖRAN LYSÉN³⁰⁷, "...national authorities have no powers to grant indemnity due to Community errors (...). Therefore there is no point in starting proceedings before a national court in these cases, unless one wants to ensure the correct interpretation of the Community act by the national authority, or wishes to commence proceedings to invalidate the legislation. An action before the Court is in that case more appropriate". El ser más apropiado recurrir ante el TJCE tiene el sentido de poder obtener una indemnización, ya que, en principio, nos debe ser indiferente la interpretación que en el plano interno se le haya dado a la normativa comunitaria, a lo que debemos agregar la innecesaria obligación de tener que anular la norma en cuestión.

Como se ha podido observar, cuando se discute la legalidad de una norma, es decir, su validez, el TJCE normalmente ha remitido a los particulares a sus jurisdicciones internas³⁰⁸, aunque existen casos en los que, como ocurrió con la *S. MerKur*³⁰⁹, en la que se especifica en el párrafo 2º del apartado 6º "...qu'il serait d'ailleurs contraire à une bonne administration de la justice et à une exigence d'économie de procédure à recourir aux voies de droit nationales et à attendre ainsi, pendant une période prolongée, qu'il soit statué définitivement sur sa demande"³¹⁰. Por tanto, podemos asegurar la posibilidad de que, con la ayuda de la sentencia mencionada --siquiera sea en casos excepcionales--, el TJCE ha valorado de

³⁰⁶ Ver en este sentido la *S. Comptoir national technique agricole (CNTA) SA v. Comisión de las Comunidades Europeas*, 15.6.76 (As. 74/74), Rec. 1976-5, I-797 (ed. ingl.).

³⁰⁷ LYSÉN, Göran, "Three questions...", Op. cit. pág. 102. "...las autoridades nacionales no tienen competencia para otorgar indemnizaciones debido a errores de la Comunidad (...). Por lo tanto, no tiene sentido comenzar procedimientos ante los tribunales nacionales en estos casos a menos que uno quiera asegurar la correcta interpretación del acto comunitario por la autoridad nacional, o desee comenzar procedimientos para anular la legislación. Una demanda ante el Tribunal en ese caso es más apropiada".

³⁰⁸ Caso de la *S. Haegeman v. Comisión*, 25.10.72 (As. 96/71), Rec. 1972, I-1005 (ed. ingl.).

³⁰⁹ *S. Merkur-AuBenhandels-GmbH v. Comisión de las Comunidades Europeas*, 24.10.73 (As. 43/72), Rec. 1973, I-1055 y ss.

³¹⁰ Trad.: "...que ello sería contrario a una buena administración de la justicia y a una exigencia de economía procesal el obligar al demandante a recurrir a las vías de Derecho nacionales y aguardar de este modo, durante un período prolongado, a que se falle definitivamente sobre la demanda".

forma positiva la economía procesal y la buena administración de la justicia, aunque la cara contraria de la moneda vendría a resumirse en un enfrentamiento ante este tipo de conflictos de manera restrictiva.

Podemos concluir este apartado diciendo que, si bien decidirse por una solución salomónica no sería lo más adecuado, si tenemos en cuenta la abundante y divergente jurisprudencia sobre el tema de estudio, sí ha habido intentos jurisprudenciales dignos de tener en cuenta, como el que se desprende de la *S. Kampffmeyer*³¹¹, que perfectamente distingue el que responsabilidades independientes deben ser conocidas por jurisdicciones diferentes. En este sentido nos dice la antedicha sentencia "...those applicants have informed the Court that the injury alleged is the subject of two actions for damages, one against the Federal Republic of Germany before a German court and the other against the Community before the Court of Justice. It is necessary to avoid the applicants' being insufficiently or excessively compensated for the same damage by the different assessment of two different courts applying different rules of law. Before determining the damage for which the Community should be held liable, it is necessary for the national court to have the opportunity to give judgment on any liability on the part of the Federal Republic of Germany. This being the case, final judgment cannot be given before the applicants have produced the decision of the national court on this matter"³¹². No obstante, debido a la importancia de la jurisprudencia que se desprende de esta sentencia, se va a analizar en el epígrafe 3.1. del presente capítulo.

De todas formas, para autores como SILVA DE LAPUERTA³¹³ está sumamente claro el que "...la competencia es exclusiva del Tribunal de Justicia para conocer de las acciones

³¹¹ *S. Kampffmeyer y Otros v. Comisión*, 14.7.67 (As ac. 5, 7 y 13 a 24/66), Rec. 1967, I-245, (ed. ing).

³¹² Trad.: "...los demandantes han informado al Tribunal que el perjuicio alegado es objeto de dos acciones indemnizatorias, una dirigida contra la República Federal Alemana ante un Tribunal alemán y otra contra la Comunidad ante el TJCE. Esto es necesario para evitar que los demandantes sean insuficientemente o excesivamente compensados por un mismo daño por la diferente apreciación de dos tribunales diferentes aplicando diferentes normas. Antes de determinar el perjuicio por el cual la Comunidad sería juzgada responsable, es necesario que el Tribunal nacional tenga la oportunidad de pronunciarse sobre alguna responsabilidad de la República Federal Alemana. Siendo este el caso, el pronunciamiento final no puede producirse antes de que los demandantes reciban la decisión del Tribunal nacional del asunto".

indemnizatorias dirigidas contra la Comunidad, mientras que los órganos jurisdiccionales nacionales son competentes para conocer de las acciones indemnizatorias que se ejerzan para obtener una reparación por los perjuicios causados a los particulares por las autoridades nacionales de los Estados miembros con motivo de la aplicación de una norma comunitaria". Por tanto, sirvan las palabras de SILVA DE LAPUERTA para que quede aún más nítido si cabe, el deber de pronunciarse por parte de las jurisdicciones de los Estados miembros cuando apliquen normas de Derecho comunitario, incluso en el caso de ser declaradas ulteriormente inválidas.

No es necesario explicar, porque con ello caeríamos en una reiteración innecesaria, la decisión del TJCE sobre base de lo acontecido en la *S. Asteris*³¹⁴, por lo que sigue permaneciendo sobre el análisis lo explicado con anterioridad en lo que se refiere al tema tratado.

Por ultimo, se debe señalar la opinión de VANDERSANDEN Y BARAV³¹⁵, quienes apuntan que "Dans ce domaine, comme dans d'autres, où s'exercent les compétences concurrentes du juge communautaire et du juge national, l'existence d'un juge régulateur des conflits serait sans doute une solution à envisager". Esta solución sería una opción plausible si fuese verdaderamente necesario, por alguna valiosa razón que justificara tal iniciativa, pero, a mi juicio, no deja de ser una postura ecléctica que en nada podemos pensar solucionar el problema que se plantea, pues derivaría, y no debe derivar, en un conflicto entre órganos o, mejor dicho, jurisdicciones, sino que el tema debe intentar solucionarse a partir, evidentemente, desde una vertiente doctrinal, incluso si apuramos el planteamiento, de decisión, es decir, desde la configuración abstracta de una determinación

³¹³ SILVA DE LAPUERTA, Rosario, El procedimiento..., Op. cit. págs. 293 y 294.

³¹⁴ *S. Asteris*, 27.9.88, Op. cit.

³¹⁵ VANDERSANDEN, G., y BARAV, A., "Contentieux...", Op. cit. págs. 348 y 349. Trad.: En este dominio, como en otros, donde se ejerciten las competencias concurrentes del juez comunitario y del juez nacional, la existencia de un juez regulador de conflictos sería sin duda una solución a considerar". La misma idea ha sido puesta de manifiesto con posterioridad por MUÑOZ MACHADO, Santiago, La responsabilidad, Op. cit. pág. 220, cuando dice: "A los problemas que suscita la responsabilidad múltiple de varios sujetos públicos, añaden aún mayor complejidad de supuestos de concurrencia en la acción lesiva de la Comunidad Europea y un Estado miembro, por dos razones fundamentales: primero, porque no existe un Tribunal común ante el que pueda ser enjuiciada la acción común de la responsabilidad, de manera que las reglas materiales a emplear por el Tribunal de Justicia y los Tribunales internos para valorar unos mismos hechos puedan ser distintos...".

que ha de asumir el demandante.

2. La restitución o acción de devolución de lo indebidamente pagado³¹⁶.

El problema que se plantea se reduce a un criterio de intencionalidad por parte de las partes demandantes, cuya tendencia natural está dirigida a crear un ambiente de "confusión jurídica" en torno al alcance de la acción de responsabilidad³¹⁷.

Debe quedar claro de antemano, que la posición defendida por el TJCE en torno a la cuestión planteada es la de "obligar" al demandante a dirigirse, como regla general, a los Tribunales nacionales e iniciar ante ellos la acción de devolución de lo indebidamente pagado³¹⁸, o en su caso, de lo no percibido, o lo que es lo mismo, no podrá mediatizar la

³¹⁶ Sobre el tema tratado se puede consultar la siguiente bibliografía: SILVA DE LA PUERTA, Rosario, El procedimiento..., Op. cit. págs. 272-274; MUÑOZ MACHADO, Santiago, La responsabilidad civil concurrente..., DA, Op. cit. págs. 124-126; DURAND, Andrew, "Restitution...", Op. cit. pág. 436; CALOT, Alfredo, DE LA TORRE, J.M., URÍA, Manuel, AGUILÓ, José F., "La responsabilidad...", Op. cit. págs. 6865-6866; SÁNCHEZ LEGIDO, Ángel, La tutela judicial..., op. cit. págs. 148 a 151; ISAAC, Guy, Manual de Derecho..., Op. cit. págs. 279-280; VAUGHAN, David, y HAILSHAM OF ST. MARYLEBONE (Coordinating Editor y Editor in Chief, respectivamente), Law of the European Communities, vol. I, Ed. Butterworths, London, 1986, pág. 228; FINES, Francette, Étude de la responsabilité..., Op. cit. págs. 279-282; SCHOCKWEILER, Fernand, "La responsabilité de l'autorité nationale en cas de violation du droit communautaire", RTDE, nº. 1, 1992, págs. 27-50; VANDERSANDEN, G., y BARAV, A., Contentieux..., Op. cit. pág. 248-350; BARAV, A., "El contencioso sobre restitución de tributos nacionales recaudados en violación del Derecho comunitario", RIE, vol. 16, nº. 3, 1989, págs. 657-690; GUICHOT, Emilio, "La responsabilidad extracontractual de la Comunidad Europea", en Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho europeo y comparado (Coord. Javier Barnés), Ed. Tecnos, Madrid, 1995, pág. 928; MOITINHO DE ALMEIDA, José Carlos, "Evolución jurisprudencial...", Op. cit. págs. 629 y ss.; COBREROS MENDAZONA, Eduardo, Incumplimiento..., Op. cit. pág. 96; GÖRAN LYSÉN, "Three questions...", Op. cit. págs. 101 y 102; GRÉVISSE, F., COMBEXELLE, J.-D., et HONORAT, E., "Responsabilité extracontractuelle de la Communauté et des États membres dans l'élaboration et dans la mise en oeuvre du droit communautaire: compétences respectives de la Cour de Justice des Communautés Européennes et des juridictions nationales", en el libro Homenaje al profesor M. Díez de Velasco, Ed. Tecnos, Madrid, 1993, págs. 940-943; SMITH, L. J., "A European concept of conditio indebiti?", CMLR, vol. 19, 1982, págs. 269 y ss.; HUBEAN, F., "La répétition de l'indu en droit communautaire", RTDE, 1981, págs. 442 y ss.

³¹⁷ Esta primera afirmación se basa, principalmente, no sólo en la controversia entre pago indebido y responsabilidad extracontractual, como se expondrá en las páginas posteriores, sino incluso cuando, como apunta GUICHOT, Emilio, "La responsabilidad...", Op. cit. págs. 928 y ss., nos encontramos ante una situación en la que se ha producido una retirada de una subvención debida, cuestión que se planteó en los asuntos sobre la icoglucosa.

³¹⁸ Recordemos, que fue la *S. Pigs and Bacon Commission v. Mc Carren and Company limited*, 26.6.79 (As. 177/78), Rec. 1979-6/7, I-2161 y ss. (ed. ingl.), la primera en reconocer el derecho a la restitución de las cantidades percibidas por los órganos de un Estado tras haber ejecutado una medida nacional contraria al Derecho comunitario, evolucionando posteriormente la posición jurisprudencial del TJCE en la *S. Apple and*

modulación de la decisión de dirigirse ante los tribunales internos el hecho de que se plantee de facto una situación antijurídica, incluso cuando estemos ante la ejecución de una norma comunitaria cuya ilegalidad se cuestione *strictu sensu*.

La situación normal que hace plantearnos la pertinente duda sobre la resolución de la dificultad diseñada, se centra en la existencia de una cantidad pagada indebidamente a la autoridad nacional de un Estado miembro y el planteamiento posterior de un recurso en el que se alega la ilegalidad de una norma comunitaria --tal sería el caso de un reglamento-- como resultado de su ejecución. Decantarse por una acción de indemnización ante el TJCE no sería correcto partiendo del dilema propuesto, ya que el TJCE ha dejado claro, con nitidez meridiana, que la acción de responsabilidad extracontractual no debe ni puede confundirse con una acción de restitución de lo indebidamente pagado a las Administraciones nacionales. En este caso debe acudir en primer lugar a los tribunales nacionales y demandar la actuación de la autoridad nacional en la ejecución de la norma comunitaria, pudiéndose sólo dirigir al TJCE en el supuesto caso de que se hubiese sufrido un perjuicio diferenciable de la acción de pago, o lo que es lo mismo, nunca deberemos inclinarnos por la acción de indemnización cuando la cantidad pedida resulte ser la misma que la que se hubiese entregado como causa directa de la ejecución de la norma comunitaria³¹⁹. En este último caso, DURAND³²⁰ señala: "Where, therefore, restitution of the over payment does not remove all damages, it may still be necessary to start proceedings in the European Court against the Commission or Council"³²¹

Igualmente hay que decir, que esta regla general anunciada es válida tanto en los supuestos en los que la autoridad nacional se ha desviado de la aplicación correcta de la norma comunitaria, como en los que una vez que ésta ha sido declarada nula por el TJCE como

Pear Development Council v. K.J. Lewis Ltd and others, 13.12.83 (As. 222/82), Rec. 1983-11, I-4083 y ss. (ed. ingl.).

³¹⁹ Ya en la S. Plaumann, en el año 63, Op. cit., podemos encontrar jurisprudencia en el sentido indicado en el texto.

³²⁰ DURAND, Andrew, "Restitution...", Op. cit. pág. 436.

³²¹ Trad.: "Donde, por lo tanto, si la devolución de lo indebidamente pagado no cubre todos los perjuicios, podrá ser necesario interponer procedimiento ante el TJCE contra la Comisión o el Consejo".

consecuencia del planteamiento de una cuestión prejudicial³²² por el Tribunal nacional competente, situándose, como bien entiende la doctrina resultado de la interpretación de la jurisprudencia, en una posición residual o de subsidiariedad³²³ respecto al orden jurídico de los Estados miembros. En el sentido descrito, fue la sentencia *Ariete*³²⁴ la que indicó que serán precisamente los Estados miembros los que han de fijar las condiciones adecuadas para impugnar las cantidades percibidas incorrectamente y "determinar las condiciones que permitan impugnar lo recaudado indebidamente en razón de su incompatibilidad con el Derecho comunitario"³²⁵.

Sin embargo, GÖRAN LYSÉN³²⁶ ha entendido, opinión que compartimos, que: "Should the case concern wrongly paid monies to a national authority due under Community legislation, the basis for the collection is illegal or non-existing once the Community act is revoked, with only the national decision to collect remaining. The effects of the invalidity of the Community legislation should be considered and treated exhaustively by the national court in the context of national law, thus including all ancillary questions of restitution, in

³²² FINES, Fancette, *Étude de la responsabilité...*, Op. cit. pág. 280, nos reafirma al decir: "Les particuliers doivent s'adresser aux juridictions nationales compétentes pour faire vérifier, le cas échéant, dans le cadre d'un renvoi préjudiciel de l'article 177 CEE, si les dispositions communautaires sur lesquelles les autorités nationales basent leur refus ne sont pas entachées d'illégalité." (Trad.: "Los particulares deben dirigirse a las jurisdicciones nacionales competentes para hacer verificar, llegado el caso, en el marco de un reenvío prejudicial del artículo 177, si las disposiciones comunitarias sobre las cuales las autoridades nacionales basan la negativa no son tachadas de ilegalidad"). Sobre la confirmación de este principio se puede consultar la sentencia *IBC Importazione Bestiame Carni s.r.l. v. Comisión*, 27.1.76 (As. 46/75), Rec. 1976-1, I-65 y ss (ed. ingl.), págs. 65 a 80 principalmente.

³²³ Ver sobre el tema el apartado 4 de este capítulo.

³²⁴ *S. Amministrazione delle finanze dello Stato v. Ariete SpA*, 10.7.80 (As. 811/79), Rec. 1980, I-2545 y ss.

³²⁵ Habría que puntualizar, según lo señalado en la *S. Industrie- en Handelsonderneming Vreudenhil BV v. Comisión*, 13.3.92 (As. C-282/90), Rec. 1992-3/I, I-1937 y ss., que la actuación del particular contra las autoridades nacionales sobre el hecho antijurídico debe realizarse de acuerdo con las normas nacionales que regulen la cuestión. En este debate, encontramos una reflexión del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA ("La responsabilidad...", Op. cit. pág. 4), que pone de manifiesto la dificultad planteada: (...) dada la situación, aún no homogeneizada, de las legislaciones nacionales de los Estados miembros en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, y especialmente de responsabilidad por actos normativos, dado también el tenor del art. 215 del Tratado de Roma (...), no es fácilmente imaginable que en mucho tiempo el Tribunal de Justicia pueda imponer la obligación uniforme de reparación por los Estados de todos los daños causados (...). Estamos, a mi juicio, en un punto límite en el que se abre un amplio campo de desarrollo que hay, por fuerza, que remitir al futuro".

³²⁶ GÖRAN LYSÉN, "Three questions...", Op. cit. págs. 101 y 102.

the absence of Community legislation to that end"³²⁷.

Hay que resaltar de la reflexión expuesta, precisamente los efectos que se pueden derivar de la invalidez de la norma comunitaria, por lo que también deberíamos incluir en la esfera de posibilidades de entablar recurso obligatorio ante los tribunales nacionales, el caso en el que se produjera una decisión ilegal nacional basada en una disposición comunitaria inválida donde, como se puede observar a simple vista, habría en principio un punto de inflexión en la responsabilidades que surgirían de dicha normativa.

No obstante, al hilo de la postura manifestada por DURAND, el nexo de unión entre la acción por responsabilidad extracontractual y la acción de lo indebidamente pagado, está, como igualmente MUÑOZ MACHADO³²⁸ ha observado, en la perplejidad que provocan las reclamaciones complementarias de intereses³²⁹, que en principio, es una cuestión que debe ser resuelta por las jurisdicciones nacionales. El tema es de máximo interés por cuanto parece que el sistema jurisdiccional interno puede no completar la reparación pretendida en el ámbito de actuación de la acción principal, en cuyo caso el recurrente se verá forzado, como apunta SÁNCHEZ LEGIDO, a iniciar una acción para intentar obtener la reparación de los perjuicios indirectos. De todas formas, hay que insistir en la obligación inexcusable por parte del recurrente de agotar todos los recursos internos antes de establecer una acción de responsabilidad extracontractual, aunque esta regla de agotar las vías de los recursos internos, como bien formulan GRÉVISE, COMBREXELLE y HONORAT³³⁰, "ne décole pas, directement ou indirectement, des textes qui organisent la compétence de la Cour. On pourrait même être tenté de dire que, dans la mesure où elle pourrait sembler conférer aux juridictions nationales une compétence pour connaître des actes dommageables des

³²⁷ Trad.: "Si el caso trata de cantidades injustamente pagadas a la autoridad nacional de acuerdo con la legislación comunitaria, la base para el cobro es ilegal o inexistente, una vez que el acto comunitario es anulado, subsistiendo únicamente, la decisión nacional correspondiente. Los efectos de la invalidez de la legislación comunitaria deben ser considerados y tratados exhaustivamente por el tribunal nacional en el contexto del Derecho nacional, incluyendo de este modo todas las cuestiones auxiliares de restitución, en ausencia de una legislación comunitaria a tal fin".

³²⁸ MUÑOZ MACHADO, Santiago, "La responsabilidad...", DA, Op. cit. pág. 126.

³²⁹ Ver las explicaciones pertinentes que se dieron en la apartado 1.6 de este capítulo a propósito de la S. Roquette Frères.

³³⁰ GRÉVISE, F., COMBREXELLE, J.-D., et HONORAT, E., "Responsabilité...", Op. cit. pág. 942.

institutions communautaires, il s'agirait d'une règle *contra legem*³³¹, reflexión que habría que puntualizar diciendo que no necesariamente estaríamos ante una norma *contra legem* por la simple razón que tendríamos que anteponer --en aras, entre otras cosas, de la primacía del Derecho comunitario y de la efectiva representatividad que subyace de la institución comunitaria de que se trate--, una regla --la de agotar las vías de los recursos internos--, ya consuetudinaria, establecida expresamente por la jurisprudencia del TJCE, teniendo en cuenta, eso sí, los requisitos que han de darse para acudir al TJCE con motivo de un recurso de indemnización en caso de llegar a la situación precitada. Hay que tener en cuenta además, que el TJCE ha establecido, y es de dicha interpretación y de lo que ello conlleva de donde surgen los problemas, que si la exigencia resarcitoria es satisfecha, siquiera sea de manera parcial, nunca el TJCE admitirá un recurso dándose tales circunstancias. En éste último caso, es necesario coincidir con SÁNCHEZ LEGIDO³³² cuando señala que "las pretensiones tendentes a la reparación de cualesquiera otro tipo de pérdidas³³³ deberán poder ser planteadas, tras la obtención de lo anterior en la vía nacional, ante el Tribunal de Justicia por la vía del recurso del artículo 178"³³⁴. Otra cosa bien diferente sería el intentar plantear un recurso desviando la atención conforme a las cantidades indebidamente recaudadas por las autoridades nacionales hacia un recurso por responsabilidad extracontractual de la Institución de la cual hubiese emanado la norma inválida, no en base a lo entregado sino como consecuencia de la situación que desemboca en la norma lesiva al no prever la pertinente Institución, por ejemplo, medidas compensatorias o transitorias, tal y como sucedió en la S. *Stimming*³³⁵.

³³¹ Trad.: "...no deriva, directa o indirectamente, de los textos que organizan la competencia del Tribunal. Se podría estar intentando decir que, en la medida donde podría parecer conferir a las jurisdicciones nacionales unos actos dañosos de las instituciones comunitarias, se trataría de una regla *contra legem*".

³³² SÁNCHEZ LEGIDO, Ángel, La tutela judicial..., Op. cit. págs. 149 y 150.

³³³ Sirva como aclaración que nos estamos refiriendo a pérdidas que no esté comprendidas dentro de los montantes pagados indebidamente o intereses asociados a los mismos.

³³⁴ En este sentido se puede consultar la S. *Vreugdenhill e.a. v. Minister van Landbouw en Visserij*, 29.6.89 (As. 22/88), Rec. 1989, I-2076, donde el TJCE admite el recurso porque fue un reglamento era el causante directo del daño en lo relativo a los gastos relativos a una caución establecida en el mismo a propósito de la constitución de una garantía bancaria.

³³⁵ S. *Helmult Stimming KG v. Commission*, 24.4.78 (As. 90/77), Rec. 1978-4, I-995 y ss.

En definitiva, nos encontramos como certeramente ha estimado MUÑOZ MACHADO³³⁶, en un deber de restitución que procede de la aplicación directa de las normas comunitarias y de "la necesaria lealtad en la observancia de las reglas establecidas", que precisamente se sustancian en las reglas de Derecho nacional de los Estados miembros.

A) Excepciones a la regla ordinaria.

El TJCE ha establecido diversos supuestos en los que la admisibilidad del recurso debe otorgarse: a) Caso de no existir vías nacionales a las cuales poder acudir para que el recurrente pueda ver satisfechas sus pretensiones: esta situación suele darse cuando quien plantea el recurso es un destinatario indirecto del mismo, por lo que estaríamos ante la situación de inexistencia de objeto del recurso en que poder fundarlo. La situación se puede dar con relativa frecuencia en los casos en los que nos encontramos ante una norma autónoma --caso del reglamento-- en la que no se produce una ejecución accesorio en el Estado miembro de que se trate³³⁷. Otra situación paralela se daría cuando, como causa de la promulgación de una norma comunitaria, se produjese una descompensación al surgir un estado competitivo que repercutiese de forma directa precisamente en la esfera de sujetos sobre los cuales no hubiese recaído el beneficio o ganancia establecido en la norma comunitaria³³⁸; b) Cuando el recurrente no tiene la posibilidad, siquiera sea parcial, de obtener la compensación por un perjuicio que no tenía la obligación de soportar. Tal situación se daría, por ejemplo, cuando estuviésemos ante una medida restrictiva que afectara al sector de las importaciones, como ocurrió en la *S. Dürbeck*³³⁹, en donde no existe una relación en la ejecución y es muy difícil de delimitar el daño causado de manera eficaz a posteriori, es decir, una vez que se hubiesen tomado las medidas pertinentes a nivel nacional e impedir una continua cadena de perjuicios. Este caso estaría dentro de los que,

³³⁶ MUÑOZ MACHADO, Santiago, La responsabilidad civil concurrente..., Op. cit. pág. 207.

³³⁷ Ver en este sentido la *S. Zuckerfabrik Bedburg et autres v. Conseil et Commission*, 14.1.87 (As. 281/84), Rec. 1987, I-49 y ss. (ed. franc.).

³³⁸ *S. SA Biovilac NV v. Comunidad*, 6.12.84 (As. 59/83), Rec. 1984-11, I-4057 y ss. (ed. ingl.). Idéntica situación, pero en la inversa del concepto beneficio se daría cuando se establece un gravamen que afecte de forma colateral a un grupo de sujetos, como es el caso que se produjo en la *S. Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG y Otros c. Consejo y Comisión*, 25.5.78 (As. ac. 83 y 94/76, 4 15 y 40/77), Rec. 1978-5, I-1209 y ss. (ed. ingl.).

³³⁹ *S. Dürbeck v. Commission*, 1.4.82 (As.11/81), Rec. 1982, I-563 y ss.

según sugiere ISAAC³⁴⁰, si se circunscribieran a un procedimiento nacional estarían necesariamente destinados al fracaso; c) El tercer supuesto es el que, como también han hecho referencia GRÉVISSE, COMBREXELLE y HONORAT³⁴¹, se centraría en el caso de existir la imposibilidad en ausencia de intervención del legislador comunitario, de calcular, por ejemplo, el montante de las sumas pagadas indebidamente por un operador económico³⁴². En dichas ocasiones, el TJCE ha entendido en numerosas sentencias³⁴³, que se puede acudir ante su jurisdicción.

En definitiva, el *opus reticulatum* montado por el TJCE en torno a los pagos indebidos y la acción indemnizatoria, hay que entenderla como el efecto conciliador necesario para salvaguardar el punto de equilibrio de lo que entraría en el ámbito de lo puramente razonable para que, sin mostrar recursos aparentemente antagónicos ante las jurisdicciones nacional y comunitaria, no se diese una dualidad, no innecesaria pero sí tendente a crear abusos innecesarios

3. Simultaneidad de la acción indemnizatoria ante el TJCE y los Tribunales del Estado miembro³⁴⁴.

Hay que resaltar en primer lugar que, en materia de recursos de indemnización, el Derecho comunitario no afecta a las normas nacionales de competencia judicial relativas a los litigios de que sean parte los nacionales del correspondiente Estado. Esta exposición, cuya

³⁴⁰ ISAAC, Guy, Manual de Derecho..., Op. cit. pág. 280.

³⁴¹ GRÉVISSE, F., COMBREXELLE, J.-D., et HONORAT, E., "Responsabilité...", Op. cit. pág. 941.

³⁴² Formulan los autores referidos en la pág. 941: "Le recours en indemnité ne se confond cependant pas avec une action en paiement relevant de la compétence du juge national lorsque ce dernier est dans l'impossibilité, en l'absence d'une intervention du législateur communautaire, de calculer le montant des sommes dont l'opérateur économique a été indûment privé".

³⁴³ Por ejemplo: SS. TJCE: DGV, Deutsche Getreideverwertung und Rheinische Kraftfutterwerke GmbH y Otros v. Consejo y Comisión, S. 4.10.79 (As. ac. 241, 242 y 245 a 250/78), Rec. 1979-8, I-3017 y ss (ed. ingl.); S. Asteris AE and Others v. Commission, S. 19.9.85 (As. ac. 194 a 206/83), Rec. 1986-7, I-2815 y ss. (ed. ingl.), etc.

³⁴⁴ En este sentido, ALONSO GARCÍA, Ricardo, Derecho Comunitario..., Op. cit. pág. 439; ; MARK L. JONES, "The non-contractual liability...", Op. cit. págs. 9 y ss.; MOITINHO DE ALMEIDA, José Carlos, "Evolución jurisprudencial en materia de acceso de los particulares a la jurisdicción comunitaria", en El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial, dirigido por RODRÍGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos, y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J., 1ª ed., Ed. Cívitas, Madrid, 1993, págs. 625 y ss.; OTEROS FERNÁNDEZ, Manuel, Introducción al Derecho Procesal Comunitario, Serie: Derecho y Justicia, nº 16, Ed. Manuel Oteros

trascendencia es innegable en cuanto al planteamiento, hizo que, por ejemplo, se interpusieran diversas cuestiones prejudiciales³⁴⁵ ante el TJCE con la pretensión de que este órgano se pronunciara sobre si los órganos jurisdiccionales nacionales de un Estado miembro son competentes para conocer acerca de las peticiones formuladas por particulares contra las autoridades nacionales competentes para conseguir el pago de cantidades que éstas les deban, por ejemplo, en concepto de ayudas, pero que no se hayan pagado por un error en la aplicación del Derecho comunitario, es decir, si el Derecho comunitario impide que los Tribunales nacionales conozcan de una acción interpuesta por particulares contra las autoridades nacionales competentes pidiendo la indemnización de un daño sufrido por no haberles pagado las ayudas comunitarias a causa de un error que viciaba la normativa comunitaria.

El TJCE ha sido muy claro en sus pronunciamientos al respecto³⁴⁶. Sólo será competencia exclusiva del TJCE en caso de que el recurso pretenda la indemnización del daño que se alega y que, por supuesto, sea imputable a la Comunidad según disponen los artículos 178 y 215, párrafo segundo del T.CE. Por exclusión en la idea declarada, los Tribunales nacionales de un Estado miembro serán competentes para conocer de los recursos de indemnización por los daños causados a particulares por autoridades nacionales en aplicación del Derecho comunitario.

Ahora bien, a raíz de todo lo anteriormente expuesto, puede surgir la cuestión de si, pese a que pudiera existir responsabilidad de la Comunidad derivada de una ilegalidad³⁴⁷, pudiera generarse una responsabilidad nacional por haber aplicado la normativa comunitaria, teniéndose que aclarar en el caso concreto que a dicha autoridad no le es imputable la ilegalidad de que está viciada dicha normativa, pregunta esta que se ve contestada con

Fernández, Córdoba, 1992; VANDERSANDEN, G., y BARAV, A., Contentieux..., Op. cit. págs. 348 y ss.

³⁴⁵ S. Asteris AE y otros v. República Helénica y Comunidad Económica Europea, 27.9.88 (As. 106 a 120/87), Apartado 10, Rec. 1988-8, I-5515.

³⁴⁶ Ver SS. Bedburg, Op. cit.; Asteris, 27.9.88, Op. cit. apartado 15.

³⁴⁷ Ilegalidad que, por ejemplo, podría ser la resultante de una aplicación incorrecta del sistema de coeficientes aplicables al importe de una ayuda sobre una producción determinada.

rotundidad en la sentencia *Asteris*³⁴⁸. En ella se afirma que el error técnico que viciaba la normativa comunitaria, no podía considerarse constitutivo de una violación caracterizada de una regla superior de Derecho o de una transgresión manifiesta y grave de sus facultades por parte de la Comisión, que pudiera producir una responsabilidad por parte de la Comunidad, por lo que obviamente desestimó el recurso de indemnización. Mas con posterioridad, en la nueva sentencia *Asteris*³⁴⁹, el TJCE no se opone a "una acción contra las autoridades nacionales competentes por las que se pida la indemnización por los daños causados por éstas a los particulares, incluso en aplicación del Derecho comunitario, pero a condición de que --y aquí viene la jurisprudencia a tener en cuenta-- la acción se funde en motivo distinto al de la ilegalidad de la normativa comunitaria". Por tanto, sí es posible la interposición de otro recurso de indemnización posterior contra el Estado miembro, siempre y cuando, éste se funde en un motivo o falta diferente imputable a sus autoridades, incluso, señala la propia sentencia, "si éstas actúan en el marco del Derecho comunitario".

A) Concurrencia de responsabilidades de la Comunidad y de los Estados miembros³⁵⁰: repercusiones esenciales de la jurisprudencia derivada de la sentencia *Kampffmeyer*³⁵¹.

³⁴⁸ S. *Asteris* AE and Others v. Commission of the European Communities, 19.9.85 (As. 194 to 206/83), Rec. 1985-7, I-2815, (ed. ingl.).

³⁴⁹ *Asteris* AE y Otros, 29.9.88, Op. cit. apartados 19 y 20.

³⁵⁰ Se puede consultar la imprescindible bibliografía siguiente: MUÑOZ MACHADO, Santiago, La responsabilidad, Op. cit. págs. 211 y ss.; "La responsabilidad extracontractual de los poderes públicos en el Derecho comunitario europeo", en DA, núms. 237 y 238, enero-junio 1994, págs. 128 y 129; HARDING, C., "The Choice of Court Problem in cases of Non-contractual liability under EEC Law", CML. Rev., 1979, págs. 389 y ss.; ISAAC, Guy, Manual..., Op. cit. págs. 280-281; MOITINHO DE ALMEIDA, José Carlos, "Evolución jurisprudencial en materia de acceso de los particulares a la jurisdicción comunitaria", en El Derecho comunitario y su aplicación judicial, Coord. por RODRÍGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos, y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J., 1ª ed., Ed. Civitas, Madrid, 1993, pág. 629; VANDERSANDEN, G., y BARAV, A., Contentieux..., Op. cit. págs. 348-350; SILVA DE LAPUERTA, Rosario, El procedimiento..., Op. cit. pág. 292 a 294; DURAND, Andrew, "Restitution or Damages: National Court or European Court?", E.L. Rev., vol. 1/1976, págs. 431 y ss.; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, "Las acciones...", Op. cit. pág. 696; CALOT, Alfredo, DE LA TORRE, J.M., URÍA, Manuel, "La responsabilidad...", Op. cit. págs. 6835 y ss.; ELSTER, Theodor, "Non contractual liability two legal orders (II). The judgment of the Bundesgerichtshof of December 12, 1974, Reg. No. III Z R 76/70 (Getreidehandel Case)", CML Review, nº 12, 1975, págs. 254-257; LYSÉN, Göran, "Three questions...", Op. cit. págs. 86 y ss.

³⁵¹ S. *Kampffmeyer* y Otros v. Comisión, 14.7.67 (As. 5, 7 y 13 a 24/66), Rec. I-245 (ed. ingl.).

A consecuencia de la problemática derivada de un concurso de culpas³⁵², el TJCE ha tenido que esgrimir, a partir de la sentencia *Kampffmeyer*, las líneas maestras que han dado origen a un régimen de separación de jurisdicciones³⁵³ entre los dos ordenamientos --el comunitario y el de los Estados miembros--, o lo que es lo mismo, la existencia de una "responsabilidad mancomunada y no solidaria entre los dos órganos"³⁵⁴. De esta forma, interpretando las palabras de MOITINHO DE ALMEIDA³⁵⁵, la dificultad añadida del lenguaje ha de inducirnos a pensar, --derivado de la expresión compleja resultante--, que pese a tratarse en sentido estricto de una obligación *in solidum*³⁵⁶, de la misma no se deriva una responsabilidad en el sentido de la propia obligación, o dicho de otro modo, el perjudicado carecería de la facultad de poderse dirigir dependiendo de su voluntad, o bien contra la Comunidad, o bien contra las autoridades del Estado al que pertenezca si el fin inmediato fuera sentirse indemnizado en su totalidad por una de las partes.

Por otra parte, de la *S. Kampffmeyer* se desprende la polémica doctrina --ya anunciada en el epígrafe 1.6-- sobre si es necesario evitar que los demandantes sean insuficiente o excesivamente compensados por un mismo daño por la diferente apreciación de dos tribunales diferentes, aplicando diferentes normas. El sentido riguroso que puede apreciar un observador atento a dicha manifestación, equivale a dar posibilidades a indefensiones manifiestas cuando, como ocurre con la propia *S. Kampffmeyer*³⁵⁷, pueden chocar

³⁵² Supuesto en el que, según las palabras de LYSÉN, Göran, se puede dar en dos formas perfectamente diferenciadas --en "Three questions...", Op. cit. pág. 102--: a) "Illegal Community act upon which a defective national decision is based (see the Garanaria Case); b) Incorrect decision by a national authority in applying Community law together with the Commission where the joint act is binding upon the two authorities and forming a joint measure ... (see the Kampffmeyer Case)".

³⁵³ Esta separación, bueno es recordarlo está sujeta al "principio de exclusividad" en razón de la competencia de una jurisdicción u otra. Consecuencia de la misma el TJCE ha establecido que primero se ha de acudir a la jurisdicción nacional, para luego acudir, en caso de ser necesario, al TJCE. Esta solución, como bien apunta SILVA DE LAPUERTA --en El procedimiento..., Op. cit. pág. 293-- "Además, es contradictoria en sus propios términos, pues después de declarar la independencia de la responsabilidad comunitaria respecto de la estatal hace depender el reconocimiento de la primera de la declaración por los Tribunales nacionales de la segunda".

³⁵⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, "Las acciones...", op. cit. pág. 696.

³⁵⁵ MOITINHO DE ALMEIDA, José Carlos, "Evolución jurisprudencial...", Op. cit. pág. 629.

³⁵⁶ Ver también ISAAC, GUY, Manual..., Op. cit. pág. 281, cuyo razonamiento se concreta, en este caso, con la justificación de que la "Comunidad, que habría sido condenada a indemnizar la totalidad, no habría dispuesto de una acción para entablar recurso contra el Estado miembro ante el Tribunal".

³⁵⁷ Este paralelismo se puede encontrar en el régimen aplicable de la subsidiariedad de la responsabilidad,

frontalmente dos normas substancialmente idénticas. Esta circunstancia se dio en la *S. Kampffmeyer*, pues la responsabilidad que se desprende de la norma alemana también tiene carácter subsidiario. ¿Qué ocurre? Simplemente que nos encontramos ante una responsabilidad extracontractual fragmentaria, tesis ésta que ha llevado a MUÑOZ MACHADO³⁵⁸ a decir que la Sentencia citada defiende la responsabilidad parcial³⁵⁹ de la Comunidad "ya que no puede demandarse a la misma la reparación de la totalidad del daño, sino sólo aquella parte del mismo que no ha sido reparada por las instancias internas del Estado responsable".

En cuanto a la posible utilización de la vía del artículo 177 T.CE., estamos de acuerdo con lo que expone la *S. GRANARIA BV*, la cual establece en el segundo párrafo del punto 10, que "...a question relating to the application of the second paragraph of Article 215 cannot be determined in proceedings under Article 177 of the Treaty"³⁶⁰. Debemos entender esta rotunda afirmación dándole un enfoque tendente a la indefensión³⁶¹, o al menos a la insuficiente defensa, por parte de la Institución que estuviese implicada, pues el modelo está pensado para los precisos supuestos de interpretación y validez configurados en dicho artículo del Tratado. Al margen de esto, el sistema desvirtuaría la configuración de los procedimientos y descabalaría la posición jerárquica prevalente del TJCE, máxime cuando, aparentemente, estaría enjuiciando el Tribunal interno una responsabilidad comunitaria, extremo este que, como en repetidas ocasiones se ha manifestado, no puede ser vulnerado.

En fin, el ser partidario de una solución rígida haría inflexible la idea de una justicia consecuente y alejada de la garantía de la que debe gozar el administrado, por lo que, aun en contra de la propia doctrina del TJCE, hemos de defender una solución justamente inversa a la establecida por su jurisprudencia, es decir, garantizaría --dejando a un lado la posibilidad de un juez especial que enjuiciara los casos de concurrencia estatal y

tanto de la Administración alemana como de lo que se desprende de la jurisprudencia del TJCE.

³⁵⁸ MUÑOZ MACHADO, Santiago, *La responsabilidad...*, Op. cit. pág. 214.

³⁵⁹ Ver también ISAAC, Guy, *Manual...*, Op. cit. pág. 281.

³⁶⁰ Trad.: "...una pregunta relacionada con la aplicación del segundo párrafo del artículo 215, no puede ser determinada en un procedimiento de acuerdo con el artículo 177 del Tratado."

³⁶¹ Hay que recordar que incluso a primeros de los ochenta, todavía se discutían ciertas cuestiones relativas a

comunitaria-- la tutela judicial efectiva del particular, el que, una vez que el juez interno hubiese puesto de manifiesto la posible concurrencia de responsabilidades, dicha opinión, dentro del margen de colaboración existente entre los dos órdenes --idea que puede desprenderse, entre otras, del cuadro normativo del artículo 183 del T.CE.³⁶²--, primero se pronunciase el TJCE sobre la responsabilidad que, en caso de ratificarla, debería asumir la Comunidad, lo que se establecería un trueque o efecto negativo en la construcción objetiva de la subsidiariedad dentro de los límites que el Estado hubiese determinado. Con ello, el número de casos que afectarían a la actuación del TJCE se elevaría sensiblemente, mientras que el interminable devenir por las vías internas para agotar las instancias administrativas y judiciales quedaría supeditado a un acortamiento procesal valioso y trascendental para los intereses de los particulares. Esta opinión no deja de ser una hipótesis, hoy por hoy irrealizable, por cuanto supondría un giro demasiado brusco si tenemos en cuenta los numerosos años que ratifican la postura contraria por parte de la jurisprudencia del TJCE, lo cual quiere decir que en aras a una lógica no carente de sentido, no se pueda teorizar, incluso teniendo en cuenta factores determinante como la economía procesal, para favorecer los intereses de los administrados, fin primero y último de cualquier razonamiento que, lejos de ser discrecional, justificaría el proceder expuesto.

La solución apuntada podría ser perfilada en base a diferentes aportaciones teóricas. Frente

la sentencia Kampffmeyer ante las dos jurisdicciones.

³⁶² Deber resultar ilustrativo el que un autor de la talla de HARTLEY, T.C., --en "Concurrent liability: a wrong turning by the Court", E.L.Rev, 1976, págs. 467 y ss.--, tenga un criterio diametralmente opuesto al plasmado en el texto, ya que deduce del artículo 183 T.CE. el que los Tribunales internos, siguiendo el criterio de pedir la responsabilidad con prioridad al Estado, estime que pueda pronunciarse sobre la responsabilidad de la Comunidad, cuestión ésta que el TJCE ha dejado batiente clara en numerosas sentencias en sentido contrario al expresado por HARTLEY. No obstante, para el profesor MUÑOZ MACHADO --en La responsabilidad..., Op. cit. pág. 221 y 222.-- la vía del artículo 183 deja abierta la posibilidad de que la Comunidad sea parte en contenciosos sustanciados ante las jurisdicciones nacionales, siempre y cuando no lo impida la competencia exclusiva del TJCE. Por ello, diferencia responsabilidad concurrente de la simple establecida en el artículo 178. Otra cosa es que en ámbitos normativos que tengan, repito, una coherencia y una regulación igual en todos los órdenes por lo que se refiere a la creación y formulación de la responsabilidad extracontractual --debiéndonos centrar por tanto en el plano interno--, se llegue a una solución afín a la defendida por HARTLEY. En nuestro Derecho, conlleva según MUÑOZ MACHADO, a que nuestra jurisprudencia civil, conforme a la responsabilidad múltiple, "cambie la regla de la competencia exclusiva de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de los litigios en los que se enjuicia un acto de la Administración sometido al Derecho administrativo". En cambio, nuestra postura frente a lo que acontece con la responsabilidad concurrente del Estado y de la Comunidad, debe seguir un camino diferente, por lo que

a la idea primera expuesta por HARDING³⁶³ sobre la posibilidad que podían tener los demandantes de dirigirse contra las Administraciones de los Estados miembros, quienes a su vez podrían interponer una acción de reembolso de la Comunidad de acuerdo con el artículo 215, párrafo 2º, T.CE., para que fuese la propia Comunidad la que determinase la cuantía económica de acuerdo con su contribución en el daño causado y abonárselo al Estado correspondiente, el mismo HARDING ha puesto de manifiesto, con mejor criterio, la solución siguiente: "Alternatively, The Court could order full damages against the Community but at the same time prescribe that, if a claim is also brought before a national court and damages are awarded there, that amount of damages should be reimbursed by the applicant to the Community"³⁶⁴. De nuevo nos encontramos con la problemática de la aplicación de dos formas de responsabilidad por dos jurisdicciones diferentes, lo que conlleva una gran variedad de situaciones y resoluciones que no son fáciles de aunar en una posición común. El problema que observamos ante la reflexión de HARDING, no es otro que el del futuro reembolso del demandante, que mantiene el proceso ante la jurisdicción nacional, pues pudiera incluso ésta no reconocer, consecuentemente, ningún tipo de responsabilidad, o al menos en una cuantía que no fuese justa o apropiada por ser realizada mediante una determinación, coloreada con tintes de arbitrariedad, de la responsabilidad que se deriva de la actuación por la autoridad competente del Estado miembro.

LYSÉN³⁶⁵, tras criticar la línea expuesta de forma negativa, expresó su criterio de la siguiente forma: "There is no ideal solution have some drawbacks, but in order to improve the situation for the plaintiff, the Court could apportion the damages between the Community and the national authority and order the payment of the sum thus arrived at, disregarding whether the plaintiff might be successful before a national court; this solution would be consistent with the theory of separation of jurisdictions."³⁶⁶ La idea, a simple

pensamos que no se puede trasladar la idea expuesta para resolver el problema planteado.

³⁶³ HARDING, C., "The Choice...", Op. cit.

³⁶⁴ Trad.: "Alternativamente, el TJCE podría ordenar cargar con todos los daños a la Comunidad pero, al mismo tiempo, prescribir que, si la reclamación se interpone ante la jurisdicción nacional, y los daños le son concedidos allí, la cantidad por los daños debería ser reembolsada por los demandantes a la Comunidad."

³⁶⁵ LYSÉN, Göran, "Three questions...", Op. cit. pág. 107.

³⁶⁶ Trad.: "No hay una solución ideal que trate el problema sobre la base de la responsabilidad conjuntam puesto que todas las soluciones tienen alguna desventaja, aunque para mejorar la situación del demandante, el

vista parece buena, aunque tal vez el autor debería haber matizado qué es lo que habría que repartir y en qué medida. Si LYSÉN entiende que debe haber un reparto a partes iguales, ello no dejaría de presentar dificultades en orden al diferente grado de responsabilidad que se deriva de una actuación u otra. Si por contra, ésta se distribuyera en orden al grado de responsabilidad referido, la misma podría no ser objetiva si tenemos en cuenta, precisamente, la teoría de la diversa concepción de la responsabilidad extracontractual en cada Estado miembro.

4. Carácter subsidiario del recurso de responsabilidad extracontractual de las vías de recurso internas en los Estados miembros.

En principio, es oportuno resaltar en el preámbulo de este epígrafe, que la línea jurisprudencial que ha seguido el TJCE cuando las pretensiones que se han ejercitado son las mismas --por ejemplo, en un recurso de legalidad y de indemnización--, es la de indicar la inadmisibilidad del recurso de indemnización, dándonos a conocer el TJCE su posición a través de la interpretación de la independencia del recurso de indemnización, cuyas condiciones de admisibilidad deben establecerse sin considerar las condiciones de validez de un recurso de anulación al tener otros efectos; así las cosas, siguiendo la vertiente doctrinal proclamada por IGLESIAS CABERO³⁶⁷, debemos entender sin reparos que la situación queda determinada en "indemnizar a una parte que ha sufrido perjuicio por causa ilegal y al mismo tiempo la anulación del acto ilegal"³⁶⁸.

Esta situación podría entenderse si consideramos que existe una posibilidad real de que la indemnización se lleve a efecto cuando la jurisdicción de un país miembro no haya satisfecho tal legitimidad, quedando por tanto la decisión del TJCE para determinar la responsabilidad extracontractual por los motivos indicados en el artículo 215 T.CE., es

TJCE podía repartir los daños entre la Comunidad y la autoridad nacional y ordenar el de la suma, ignorando si el demandante podría tener éxito ante su jurisdicción nacional; esta solución sería consecuente con la teoría de la separación de jurisdicciones".

³⁶⁷ IGLESIAS CABERO, Manuel, Fundamentos de Derecho..., Op. cit. pág. 68.

³⁶⁸ Un punto de apoyo argumentalmente parecido al sentido dado por IGLESIAS CABERO lo encontramos en MUÑOZ MACHADO, Santiago, "La responsabilidad...", Op. cit., pág. 145.(el mismo artículo se puede encontrar en: Documentación Administrativa, Ed. INAP, nº 237-238, enero-julio, 1994, págs, 105 y ss.).

decir, estaríamos ante una situación de subsidiariedad de las vías de recurso internas³⁶⁹.

Esta definición de la postura, a mi juicio, resulta de la restricción que voluntariamente tiene que realizar el TJCE respecto a la inclinación que suelen manifestar los demandantes para asegurarse, dirigiéndose al TJCE, una justicia proclive a hacer positivas sus aspiraciones cuando el Derecho comunitario, de alguna forma, participa en una discrepancia sustancial con el Derecho interno de los Estados, o lo que es lo mismo, es un Derecho comunitario implicado en la supuesta lesión causada.

De esta forma surgen situaciones en las que es fácil determinar la incompetencia del juez nacional cuando la responsabilidad Comunitaria esté ligada al caso concreto. De la afirmación adelantada se desprende que inexorablemente los particulares tendrán que remitirse a los Tribunales nacionales para tratar de obtener una satisfacción contra las autoridades nacionales de un Estado miembro. Si trasladamos a una posición activa todas las situaciones posibles que se pueden constatar en las situaciones de discrepancia entre las jurisdicciones estatal y comunitaria, obtendremos una estructura que, sin duda, dejará al descubierto las posibilidades resultantes.

³⁶⁹ Esta doctrina la podemos encontrar por ejemplo en MUÑOZ MACHADO, Santiago, La responsabilidad civil concurrente de las Administraciones Públicas, 1ª ed., Ed. Cívitas, Madrid, 1992, pág. 208-209: "... resulta ser el marco de estas acciones el que ha servido al Tribunal de Justicia para establecer la doctrina general de que cuando una persona lesionada puede obtener la reparación que demanda acudiendo a las jurisdicciones nacionales, debe plantear su acción ante ellos quedando, por tanto, la jurisdicción comunitaria en una posición residual o subsidiaria".

CAPÍTULO IV

LA EJECUCIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO DENTRO DEL ESTADO ESPAÑOL PARA SALVAGUARDAR SU RESPONSABILIDAD ANTE LA COMUNIDAD EUROPEA.

1. Intervención de las Administraciones de los Estados como órganos de ejecución del Derecho comunitario.

2. Situación de las CC.AA. en cuanto a la ejecución de la legislación comunitaria y cumplimiento que se deriva en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario.

A) Normas de ejecución y distribución competencial.

a) Ejecución por las CC.AA. de materias relativas a sus *competencias exclusivas*.

b) Ejecución en caso de *competencias compartidas* por el Estado y las CC.AA.

B) El Estado como garante del cumplimiento del Derecho comunitario y medios de que dispone para hacerlo cumplir a las CC.AA.

a) Reserva de la legislación básica al Estado.

b) Principal excepción de reserva al Estado en materia económica: artículo 149.1.13ª CE: Beses de coordinación de la planificación autonómica.

3. Utilización de la garantía establecida en el artículo 93 CE como medio para

salvaguardar la responsabilidad del Estado ante la Comunidad Europea.

- A) El artículo 93 CE en el ámbito de las relaciones interestatales y su relación con el artículo 149.1.3 CE.**
- B) El control del Estado sobre las CC.AA. en relación con la garantía del cumplimiento que se deriva del artículo 93 CE.**
 - a) Leyes de armonización: artículo 150.3 CE.**
 - b) La "coacción Estatal": artículo 155 CE.**
 - c) La denominada "cláusula de supletoriedad": artículo 149.3 CE.**

1. Intervención de las Administraciones de los Estados como órganos de ejecución del Derecho comunitario.

En el sentido de la intervención de los Estados miembros en la propia colaboración que se desprende del articulado de los Tratados constitutivos³⁷⁰, cabe mencionar expresamente la uniformidad del criterio de la ejecución material del Derecho comunitario desde un punto de vista colaboracionista por parte de los Estados miembros respecto a las instituciones de la Comunidad, y esto sobre todo porque es necesario el desarrollo, dentro del cuadro de exigencias jurídicas interrelacionadas, del Derecho comunitario en el Derecho interno.

En esta relación propia de las instituciones con los derechos internos de cada uno de los Estados miembros, entran en juego de forma definitiva, como en el capítulo primero de este estudio se intentó plasmar con nitidez, dos vertientes que, a pesar de estar interconectadas, son diferenciables desde un punto de vista teórico. Por un lado la propia necesidad del TJCE de abastecerse de los principios generales del Derecho de los Estados miembros como válvula de descompresión de las distintas fuerzas jurídicas objetivas que forman parte de las relaciones del Estado con las instituciones europeas, e incluso, apurando sustancialmente la cuestión, de fuerzas subjetivas, debido sobre todo al ámbito legal que configura la existencia de los derechos internos de los países miembros, que en un sentido u otro nos presentan una apariencia contrapuesta, divergente, con sistemas jurídicos

³⁷⁰ Idea que se desprende, por ejemplo, del artículo 5. T.CE.

aproximados que, fruto de realidades diferentes, ostentan sistemas de justicia tan dispares como consecuentes con la cultura en donde se imparten y, en definitiva, con un contrapeso que hace que las fuerzas jurídicas subjetivas se acerquen a lo que de forma más o menos pragmática podríamos denominar *necesidades existenciales jurídicas con vocación hacia la aproximación de normativas*. La otra vertiente ante la que nos encontraríamos, desde el punto de vista de la homogeneización de los ordenamientos, sería la relacionada con una necesidad precisa e ineluctable, favorecedora del acercamiento de los principios de los cuales el TJCE hace acopio para elaborar su jurisprudencia y yuxtaponer, de esta forma tan proclive al privilegio, las divergencias conceptuales, materiales y de fondo que se presentan al trabajar con tan importantes inconvenientes. En este sentido hay que resaltar las elocuentes palabras que ALONSO GARCÍA³⁷¹ realiza al respecto: "El Tribunal de Justicia, al manejar los Derechos nacionales en su intento de obtención de una síntesis europea sobre la base de los criterios metodológicos recién vistos, acude a todo tipo de fuentes internas, ya se trate de legislación, doctrina o jurisprudencia". Esta concepción jurídica forma parte de la configuración a la que se prestan los Derechos nacionales y que supone la manifiesta referencia de la importante participación de los ordenamientos nacionales en la construcción paulatina del Derecho comunitario³⁷².

La razón de esta intervención supone el afianzamiento de la macroexpansión de un ordenamiento europeo capaz de sintetizar con concluyente perentoriedad un conjunto de ramificaciones jurídicas que, al menos en cuanto a la vertiente comunitaria se refiere, deben confluir en una manifestación de voluntad por parte del TJCE que acerque la "razón jurídica" a la seguridad taxativa que a propósito surge con viva imperiosidad de las

³⁷¹ ALONSO GARCÍA, Ricardo, "Sistema de fuentes...", Op. cit. pág. 241.

³⁷² La generalidad de los autores se manifiestan con una significación similar. Así, VILÀ COSTA, Blanca, en Lecciones de Derecho..., Op. cit. pág. 109 nos dice: "Por otra parte, su especificidad frente a los ordenamientos internos cabe deducirla del propio fundamento de la acción comunitaria en la atribución de competencias de los Estados miembros, y en la complejidad y coexistencia de sus fuentes, configurando, como se ha visto, un sistema normativo híbrido en el que hallamos tanto el procedimiento autónomo de creación de normas de derecho derivado, [...], junto a normas de derecho interno, resultantes necesarias del desarrollo de normas comunitarias". También ISAAC, Guy, Manual de Derecho..., Op. cit. pág.: "La característica propia del recurso a los principios generales por el Tribunal de Justicia es que le permite elegir, prácticamente con toda independencia, en los otros sistemas jurídicos, y sobre todo en los sistemas jurídicos de los Estados miembros".

acciones de los particulares, no sólo frente al Derecho que se desprende, como anteriormente se ha visto, de la acción normativa de las instituciones, sino también de la adaptación que el Derecho comunitario debe experimentar en el interno, lo cual, en abundantes ocasiones ha dejado al descubierto, la falta de celeridad en la transposición y, en otras, dispares contrariedades técnicas en las que la coexistencia de la continua normativa comunitaria con la propia de los Estados miembros hace compleja la aclimatación normativa.

2. Situación de las CC.AA. en cuanto a la ejecución de la legislación comunitaria y cumplimiento que se deriva en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario.

Resulta evidente que no existe un carácter monopolizador por parte de ninguna autoridad en la aplicación del Derecho comunitario, y esto pese a existir ese doble plano, ya teórico, ya práctico, en cuanto a la competencia legislativa por parte de las autoridades comunitarias y, por lo que respecta a las autoridades nacionales, una competencia de ejecución que hace que el sistema aparezca ante nosotros como complejo. Por tanto, nos vamos a encontrar con la obligación que tienen los Estados miembros de aplicar no sólo las medidas de Derecho originario, sino también las que se desprendan del derecho derivado, como con anterioridad ya se indicó. Aquí es donde entra en juego el denominado "principio de autonomía institucional y de procedimiento", que por ejemplo, se puede encontrar en la sentencia *International Fruit Company NV*³⁷³ al declararse que cuando las disposiciones del Tratado o de los Reglamentos reconocen poderes a los Estados miembros o les imponen obligaciones con la finalidad de aplicar el derecho comunitario, la cuestión de saber de qué forma el ejercicio de estos poderes y ejecución de tales obligaciones pueden confiarse por los Estados a órganos internos determinados, compete únicamente al sistema constitucional de cada Estado miembro³⁷⁴. Estamos pues ante un sistema que hace patente que nos encontramos ante una administración indirecta³⁷⁵ que adquiere matices de necesidad. En

³⁷³ S. *International Fruit Company NV et autres v. Produktschap voor groenten en fruit*, 15.12.71 (As. 51/71), Rec. 1971, I-1107 y ss. (ed. franc.).

³⁷⁴ En el caso concreto de una directiva, es el propio artículo 189 el que indica que serán las autoridades nacionales las que elegirán la forma y los medios, quedando obligado el Estado únicamente en cuanto al resultado que deba de conseguirse.

³⁷⁵ Ver págs. 203 a 205 del libro de ISAAC, Guy, Op. cit.: *Manual de Derecho...*

otros casos, también es imprescindible mencionarlo, se podrían dar situaciones de administración directa³⁷⁶, o incluso mixta, como por ejemplo se puede comprobar cuando nos encontramos con normas de ejecución de los reglamentos de base, donde, por un lado, una institución estaría encargada de aprobar dichos reglamentos³⁷⁷ y el Estado miembro sería algo así como un instrumento en favor de su aplicación, lo que principalmente solventa los problemas que podrían originarse por la ausencia palpable de medios administrativos estructurales y, en su caso, de medios coercitivos que aseguren y garanticen la perseguida seguridad jurídica³⁷⁸. ¿Qué es lo que ocurre? Algo tan sencillo como la idea práctica de la explicación de la existencia efectiva de una Unión configurada por el conjunto de todos los Estados que la conforman y no un hipotético, y tal vez ideal, Estado de la Unión. Esta concepción está íntimamente unida a la distribución competencial interna de cada Estado miembro y al modelo de distribución territorial, es decir, los entes territoriales autónomos que en forma de estructura ramificada configuran el sistema orgánico de cada país concreto. En el caso español, son las normas de carácter constitucional las que plasman dicho reparto competencial en aras del modelo preestablecido por nuestros constituyentes, aspecto éste que debemos obligatoriamente relacionar con la "cláusula de responsabilidad internacional" o, en nuestro caso, comunitaria, que muy afortunadamente se encargó de resaltar el profesor SORIANO³⁷⁹.

³⁷⁶ Administración directa donde estaríamos hablando de una relación entre los particulares y las instituciones de índole comunitario.

³⁷⁷ Podría darse el caso excepcional de encontrarnos ante la presencia de un reglamento incompleto, es decir, aquél que no tuviese algún elemento que hiciera posible su aplicabilidad directa, en cuyo caso sería necesario la adopción de las medidas pertinentes complementarias para que la ejecución normativa se llevase a cabo, actitud que o bien puede desprenderse del propio texto del reglamento, estando entonces ante una obligación expresa, o bien ante una obligación tácita que resultaría del artículo 5 T.CE., al especificar éste que los Estados miembros tendrán la obligación de adoptar todas las medidas generales y particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones resultantes del presente Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad, actuación que, como se puede observar, quedaría incluida en este precepto.

³⁷⁸ En este sentido también es necesario resaltar el papel fundamental que ostenta la Comisión derivado del artículo 155 del T.CE., al ser ésta la encargada de garantizar el funcionamiento y desarrollo del mercado común sobre todo en lo que se refiere al primer punto, es decir, en cuanto será la encargada de velar por la aplicación de las disposiciones del presente Tratado, así como de las disposiciones adoptadas por las instituciones en virtud del mismo Tratado.

³⁷⁹ SORIANO, José Eugenio, Comunidades Autónomas y Comunidad Europea, Colección Semilla y Surco-Serie de Derecho, Ed. Tecnos, Madrid, pág. 217, nos dice: "...no es el significado general de la cláusula el que nos preocupa, sino más concretamente, los efectos que produce en el seno de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas la cláusula específica del artículo 93 CE, que es --por esencia-- distinta, especial y pensada sólo para este caso. Si bien la construcción de la cláusula, indefectiblemente, ha de remitirnos en

Por tanto, teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, se deduce que hay una auténtica libertad en el seno de los Estados miembros para determinar qué órganos son los que están legitimados de ejecutar el Derecho comunitario y qué procedimientos se ha de seguir. En el caso de los reglamentos existe una integración directa en base al artículo 189 T.CE, siendo en este caso innecesaria una actuación directa por parte de los Estados miembros, ya que en su seno se encuentran inscritas las características intrínsecas que rigen su existencia jurídica, es decir, su carácter obligatorio en todos sus elementos, su alcance general y el ser directamente aplicables en cada Estado miembro.

Para el caso de la directivas, es la jurisprudencia del TJCE³⁸⁰ la que señala la línea más oportuna que deben seguir los Estados miembros a la hora de transponer una directiva concreta en base, cuanto menos, a seguir unas directrices que comporten unas exigencias mínimas de claridad y certidumbre de las situaciones jurídicas queridas por la directiva, garantía mínima que se debe asegurar para una perfecta aplicación del Derecho comunitario, lo cual, como lógica consecuencia, no deja ningún espacio para que no se ejecute una específica normativa comunitaria alegando que existe ambigüedad competencial, problema éste que en caso de existir debería resolverse antes de la finalización del período de transposición de la norma comunitaria. A mi juicio, parece interesante resaltar desde un primer momento dicha idea, cuestión esta a la que se ha referido ALONSO GARCÍA y que puede resumirse así: "...debe señalarse, con carácter general, que la elección de la norma interna encargada de desarrollar y ejecutar el Derecho comunitario, dependerá de que la materia de que se trate esté o no sometida a reserva material³⁸¹ o formal de Ley³⁸²".

ocasiones a la teoría general de las responsabilidades internacionales del Estado, que es donde se ha construido el concepto"; añadiendo líneas más abajo: "Esta cláusula se acaba proyectando como un elemento derivado de la soberanía cedida y como aval, frente a las Comunidades Europeas, de que su Derecho se cumplirá, por lo que es imposible que el Estado abdique de ella".

³⁸⁰ Ver la S. Comisión de las Comunidades Europeas v. Reino de Bélgica, 6.5.80 (As. 102/79), Rec. 1980, I-1473 y ss., apartado 11.

³⁸¹ Reserva material que conlleva principalmente la exclusión de una norma que no tenga dicho rango, aunque dicha afirmación, claro está, no es obstáculo para que, por ejemplo, un reglamento, ulteriormente, no actuase de forma eficaz para completar la norma con rango de Ley.

Una vez puesto de relieve la ideas que han de encauzar nuestra reflexión, debemos centrar la atención en las formas de ejecución normativa y administrativa o simple, que como resultante de la variante de la responsabilidad, son producto, en un sentido primario, es decir, desde el punto de vista de la imbricación normativa, de una originaria obligación del Estado miembro como Estado en sentido estricto. En la forma de ejecución administrativa de la normativa comunitaria, en palabras de ACOSTA³⁸³, corresponde a la los funcionarios nacionales [...] prestar un servicio de "calidad" de funcionarios de la Administración comunitaria.

Por otra parte, en cuanto a la ejecución normativa hay que hacer especial mención al reglamento, máxime cuando nos encontramos ante uno que podríamos denominar, según ya se hizo referencia, *incompleto*³⁸⁴. En este caso, entraría en juego la ejecución normativa, aun dentro del respeto del artículo 189 T.CE. en los casos en los que su aplicación no pudiera llevarse a cabo por tratarse de una norma con carácter incompleto, o lo que es lo mismo, estaríamos ante una norma que poseería algún aspecto que no haría posible su aplicación dentro del Derecho nacional, aún en el caso de que el reglamento que se tratase no especificara expresamente algún tipo de complementación específica. Obviamente, estaríamos ante una situación diferente a la que acabamos de exponer cuando cumpliendo la norma comunitaria todos los requisitos formales y de fondo, necesitase completarse con especial con medidas, por ejemplo, que estuviesen enfocadas a perfeccionar las normas internas del Estado miembro con el objetivo de adecuarla a la comunitaria y así establecer una perfecta simbiosis entre ambos ordenamientos. Este es el momento en el que la ejecución normativa alcanza lo que podríamos denominar *máximo punto de conflicto*. La

³⁸² ALONSO GARCÍA, Ricardo, "La ejecución normativa del Derecho comunitario europeo en el ordenamiento español", RAP, nº 121, enero-abril, 1990, pág. 218.

³⁸³ ACOSTA ESTÉVEZ, José B., Introducción al sistema jurídico de la Comunidad Europea, 1ª ed., Ed. PPU, Barcelona, pág. 90.

³⁸⁴ Un ejemplo de este tipo de reglamento sería el 729/1970/CEE, el cual atribuye expresamente a los Estados miembros, sin mayor condicionamiento, la facultad y la obligación de designar los servicios y organismos a los que facultarán para pagar los gastos derivados de la aplicación del propio Reglamento (artículo 4.1). Valga adelantar, además, que dicha cuestión se debería resolver atendiendo a las normas constitucionales y estatutarias de distribución de competencias.

necesidad de dicha aplicación podría dar origen, dependiendo del supuesto, a una colisión competencial cuyo principio quedaría enmarcado por una doble problemática. Por un lado, el que resultaría de dilucidar cuál es la administración competente y, por otro, el rango de la norma. Si como líneas arriba se indicó, deben ser las normas internas del Estado miembro las que delimiten, en torno al principio de autonomía institucional y de procedimiento, cómo ha de realizarse la distribución competencial interna, la solución hemos de buscarla en los Textos Fundamentales de cada Estado miembro. En el caso español, que es el que nos interesa como caso concreto, es nuestra Constitución la que se encargó de realizar tan compleja y delicada tarea.

A) Normas de ejecución y distribución competencial.

Según ha puesto de relieve el Tribunal Constitucional con el apoyo unánime de la doctrina, según los artículos 93 y 94.1 e) C.E., hay que distinguir con nitidez lo que supone establecer una norma y ejecutar la misma. En el mismo sentido, REMIRO BROTONS³⁸⁵ afirma que la garantía atribuida por la C.E. a las Cortes o al Gobierno --según el art.94 C.E.-- en cuanto al cumplimiento de los Tratados, no se corresponde con el necesario cumplimiento por parte de dichos órganos, lo que nos permite distinguir entre la ejecución, en sentido estricto y la fiscalización de la ejecución. Esta idea nos conduce a lo que el profesor TORNOS³⁸⁶ afirma sobre la función garantista apuntada anteriormente, es decir, a entender que no estamos ante "una sustitución del sistema interno de distribución competencial, aunque sí deben reconocer al Estado los mecanismos suficientes para hacer frente a su personalidad internacional". Esta es la base, según por ejemplo argumenta ACOSTA³⁸⁷, para que se pueda justificar con indicios jurídicos de cierta solidez teórica "el hecho de que los propios Estatutos de Autonomía hayan determinado que corresponderá a los órganos autonómicos el adoptar las medidas necesarias para la ejecución de los tratados en lo que afecte a materias atribuidas a su competencia"³⁸⁸.

³⁸⁵ REMIRO BROTONS, A., Derecho internacional público, Madrid, 1984, pág. 278.

³⁸⁶ TORNOS MAS, Joaquín, "La distribución de competencias", en El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas, Madrid, 1985, pág. 135.

³⁸⁷ ACOSTA ESTÉVEZ, José B., Introducción..., Op. cit. pág. 95.

³⁸⁸ Se puede observar lo indicado, a modo de ejemplo, en los Estatutos de Castilla-La Mancha --art. 34--, Cataluña --art.27.3--, Madrid, --33.7--, Andalucía --23.2--, Aragón --40.2--, etc.

La consolidada doctrina del TC, siguiendo esta línea garantista, ha puesto de manifiesto, precisamente haciendo referencia a la transposición de las normas de Derecho comunitario derivado, que el ingreso de España en la CE "no altera las reglas constitucionales de distribución de competencias"³⁸⁹, añadiendo la STC 79/1992³⁹⁰ que la "ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia, según las reglas de Derecho interno, puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario"³⁹¹ y, finalmente puntualizando la STC 141/1993³⁹², que es el propio Derecho comunitario el que "reconoce la autonomía institucional y de procedimiento de cada uno de ellos para la ejecución del propio Derecho comunitario".

En vistas a lo indicado, parece que la clave de la garantía anunciada la encontramos en el artículo 93 C.E. Será el Estado el que ostente la fórmula para que las ejecuciones que correspondan a las Comunidades Autónomas en virtud del reparto competencial señalado en nuestra C.E. lleguen a buen puerto, es decir, para poder asegurar que se acate el cumplimiento de acuerdo con el Derecho comunitario aunque para ello, llegado a un límite extremo, fuese necesaria cierta coacción por parte del Estado.

a) Ejecución por las CC.AA. de materias relativas a sus *competencias exclusivas*.

En este caso, parece que no debe existir ningún tipo de obstáculo que nos impida entender que las Comunidades Autónomas que tengan competencia exclusiva en una materia determinada, puedan realizar tareas de ejecución, ya sea ésta de tipo simple -- administrativa-- o normativa, con lo que queda patente la capacidad substantiva que una

³⁸⁹ En este sentido la STC 236/1991.

³⁹⁰ STC 79/1992, de 28 de mayo ("BOE" 144/1992, de 16-02-1992), con apoyo de las sentencias anteriores: SSTC 252/1988, 64/1991, 76/1991, 115/1991 y 236/1991.

³⁹¹ También en este sentido la STC 236/1991, FJ 9. La doctrina ha recalcado esta idea en numerosas ocasiones; como muestra podemos citar a MUÑOZ MACHADO, Santiago, "La ordenación...", Op. cit. pág. 617: "Frente a la tesis estatalista, suficientemente rebatida (...), debe primar otra línea de interpretación de nuestro sistema constitucional que trate de salvaguardar el equilibrio interno de reparto de atribuciones. (...) la ejecución del Derecho europeo debe corresponder al Estado o a las Comunidades Autónomas dependiendo de cual sea la materia a que las normas europeas se refieran: si la materia es competencia estatal será el Estado responsable; en otro caso, incumbirá a las Comunidades Autónomas su ejecución".

³⁹² STC 141/1993, de 22 de abril ("BOE" 127/1993 -Suplemento-, de 28-5-1993).

Comunidad Autónoma puede poseer en aras de la ejecución de la materia comunitaria de que se trate. Estaríamos ante el caso concreto de una virtual "capacidad plena" en materia de ejecución.

Problema más complejo, por lo que se estudiará en un epígrafe especial dedicado al mismo³⁹³, es cuando se plantea un conflicto respecto a una materia atribuida a una Comunidad Autónoma con competencia exclusiva sobre la misma, pero que en virtud de una cláusula material con un contenido de difícil precisión, como sería la del artículo 149.1.13 CE, se reserva al Estado la competencia exclusiva.

b) Ejecución en caso de *competencias compartidas* por el Estado y las CC.AA.

Es en este supuesto, donde las posibles colisiones competenciales se hacen más patentes (sobre todo cuando nos enfrentamos ante la ejecución normativa de una norma de Derecho comunitario, o lo que es lo mismo, ante la limitación de fondo que suscitan determinadas materias según el criterio de interpretación que se utilice para determinar la base de la siempre pendiente invasión competencial), no podemos dejar de poner de manifiesto la dificultad añadida que representan jurídicamente las leyes de habilitación en nuestro Derecho interno, tal y como brillantemente pone de relieve PÉREZ GONZÁLEZ³⁹⁴ al afirmar que no se debe dejar de advertir que "las tareas de adaptación a través de decretos legislativos autonómicos al amparo de leyes de habilitación pueden operar sobre leyes autonómicas que se muevan en un espacio de compartimento competencial, en cuyo caso sólo de un análisis *a posteriori* del correspondiente decreto legislativo en parangón con el espacio legislativo estatal podría deducirse su adecuación o no a las reglas de reparto de atribuciones Estado-autonomía". Se pone de relieve una vez más, que lo correcto será respetar el perímetro de distribución competencial que dimana del ámbito material que se vea afectado.

B) El Estado como garante del cumplimiento del Derecho comunitario y medios de

³⁹³ Concretamente en el epígrafe 2.1.2., apartado b).

³⁹⁴ PÉREZ GONZÁLEZ, M., "La acción exterior del Estado y las autonomías: desarrollo en la práctica

que dispone para hacerlo cumplir a las CC.AA.

Si hacemos una interpretación lineal del título del presente enunciado, podemos observar a simple vista que si traducimos el mismo en sentido contrario a lo que resulta obvio de su lectura, obtenemos que es el Estado el que busca con sólida base jurídica la imposibilidad de que se dé una situación en la que una Comunidad Autónoma pudiese incumplir el Derecho comunitario, protección jurídica ésta que casa perfectamente con la afirmación de SORIANO³⁹⁵ sobre dicha cuestión: "Cualquiera que sea el contenido y ámbito de las potestades autonómicas, éstas carecen, dicho en términos rotundos, de un 'derecho al incumplimiento' de las obligaciones internacionales del Estado español".

La idea expuesta del profesor SORIANO, tiene relevancia a la vista de determinadas normas internacionales que justifican la capacidad para celebrar Tratados a los Estados³⁹⁶, ya que si no se interpretase dicha capacidad desde la certidumbre de tener un carácter de norma positiva y, por lo tanto, vigente para todo Estado³⁹⁷ que ratificase un Tratado con carácter internacional, como es el caso del que se deriva todo el Derecho comunitario, observaríamos un vacío normativo en cuanto a su contenido, al poder, por ejemplo, los Estados, hacer operante el incumplimiento sobre la base de recurrir al Derecho interno del Estado miembro de que se tratara como causa suficiente que justificase dicha actuación. Es la razón mostrada la que nos ha de ayudar a no confundir el alcance del principio de autonomía institucional como elemento que forma parte de la idiosincrasia que define el marco de actuación de los ordenamientos de los Estados miembros, pues será en gran parte ésta la que sirva de nexo de unión para comprender, sin dejar margen a la duda, el alcance de la responsabilidad internacional del Estado como único capacitado con el deber de responder ante los incumplimientos que puedan surgir con respecto al Derecho comunitario.

estatutaria", en Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz, 1987, págs. 346-347.

³⁹⁵ SORIANO, José Eugenio, Comunidades..., Op. cit. pág. 219.

³⁹⁶ En este sentido el artículo 6 de la Convención de Viena.

³⁹⁷ Parece obvio, que dentro del contexto del concepto de Estado hay que entender que no puede existir un principio que estuviese disociado del principio de unidad según apunta nuestro artículo 2 C.E., aunque en la vertiente descentralizadora se reconozca y se garantice, tal y como por ejemplo ocurre en el caso español, el

Además, entraría en este juego de posibles alternativas --retóricas en cuanto a la posibilidad de encontrar soluciones que satisficiesen a todas las partes, es decir, CC.AA. y Estado central--, la posibilidad de explicación del principio de autonomía a raíz de lo que hemos de entender en relación al artículo 149.1.3 C.E., o lo que es lo mismo, la competencia exclusiva que tiene el Estado sobre la materia referida a las relaciones internacionales.

Como anteriormente se anticipó, no se ha de seguir la tesis de que el Estado sea el único con capacidad para cumplir todas las obligaciones contraídas por éste en virtud de un Tratado internacional, sino que se ha de respetar la ejecución de competencias derivadas de los artículos 148, 149 C.E., con especial atención al tercer punto del último artículo³⁹⁸. En esta línea, PÉREZ TREMPs³⁹⁹, inspirado en la profesora MANGAS MARTÍN⁴⁰⁰, expuso con acierto su teoría de la interpretación "polifacética", según la cual, si realizásemos una lectura flexible de dicho artículo, distinguiríamos en el seno del concepto "relaciones internacionales" "un haz de contenidos diversos", algunos de los cuales (*ius ad tractatum*, dirección de la política exterior, *ius legationis* y responsabilidad internacional) "derivan una exclusividad rigurosa e ilimitada para el Estado, mientras que otros, como la ejecución de tratados, pueden ser repartidos según el reparto material interno de competencias trazados por la Constitución y los Estatutos de Autonomía". Esta sencilla motivación teórica, pese a que a mi juicio es correcta, parece que, según explica el propio PÉREZ TREMPs, encerraría el inconveniente de que las previsiones estatutarias en el sentido de atribuir competencias para la ejecución de tratados internacionales, a excepción de las contenidas en los Estatutos aprobados por la llamada "vía rápida", serían inconstitucionales o, al menos, inoperantes en tanto que no se modificaran los Estatutos, a lo que añade que de seguir este camino se presentaría una "situación caótica" derivada de un sistema de ejecución no uniforme. A simple vista no es fácil saber en dónde radica la originalidad, no

derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones.

³⁹⁸ No hemos de olvidar que, siguiendo esta puntualización, hemos de poner particular énfasis respecto a las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución y el hecho de que será el derecho estatal, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

³⁹⁹ PÉREZ TREMPs, Pablo, Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea, Ed. Ministerio de Justicia, Madrid, 1987, pág. 70.

tanto por la contratesis que realiza el autor, sino de la originaria formulación teórica. Dicha autorefutación debió sustentarse sobre el pedestal de un "previsible" vaciado de contenido sobre el derecho a la autonomía y reparto interno del poder, lo cual parece inconsistente si tenemos en cuenta el hecho de que las previsiones estatutarias no suponen una limitación competencial que coarten, de alguna forma, el futuro desarrollo competencial de una determinada Comunidad Autónoma y su integración dentro del sistema de ejecución del Derecho comunitario, y menos aún, el que un desarrollo de una ejecución no uniforme supusiera un problema por cuanto debe el Estado, en todo caso, responder con su derecho supletoriamente del derecho de las Comunidades Autónomas. A este razonamiento se le podría añadir la idea global que mantiene RODRÍGUEZ IGLESIAS⁴⁰¹ al entender que no hay que introducir dentro del concepto "ejecución de los Tratados" el que se refiere al Derecho secundario *strictu sensu*, ya que, desde un punto de vista objetivo, el único Derecho que podría presentar problemas de diversa índole sería el que partiese de la conceptualización y encuadre del Derecho originario y que el legislador previó que se debía resolver a partir de la interpretación 93 CE. Dicho de otro modo, según esta explicación, ejecución encajaría perfectamente dentro del significado de funciones materiales obligatorias que el Estado miembro debe realizar o alguna de sus instituciones en las que teóricamente, siguiendo la teoría de la consecución del objetivo o resultado que deba conseguirse, recae la responsabilidad por asumir determinadas competencias materiales y de esta forma poder hacer patente el cumplimiento de cuantas materias estén técnicamente autorizadas y obligadas a realizar, precisamente por ostentar capacidad para ejecutar o, en su caso, desarrollar, el contenido de determinada normativa. Llegados a este punto sí sería conveniente traer a colación la afirmación que PÉREZ TREMPs⁴⁰² realiza en torno a la *garantía del cumplimiento* como manifestación interrelacionada necesariamente con la responsabilidad internacional, al decir que ésta "forma parte del concepto de 'relaciones internacionales' y, en consecuencia, por este imperativo constitucional, debe ser asumida por órganos centrales, al ser el Estado titular de la competencia".

⁴⁰⁰ MANGAS MARTÍN, Araceli, Derecho comunitario ..., Op. cit. pág. 217.

⁴⁰¹ RODRÍGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos, "Problemas jurídicos de la adhesión a la Comunidad Europea", en Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1984, Vitoria, 1985, págs. 232 y ss.

⁴⁰² PÉREZ TREMPs, Pablo, Comunidades Autónomas..., Op. cit. pág. 84.

Otro problema, que indudablemente ha de partir de la garantía de cumplimiento que ha de realizar el Estado, podría encuadrarse en el ámbito que tiene el Estado respecto de lo que PÉREZ TREMPs⁴⁰³ denomina *vías de indefinición del reparto interno de poder*. La cuestión se nos antoja un tanto casuística por cuanto la ampliación del espacio en lo que concierne al poder del Estado para determinar lo que le es inherente a él, o en su caso, no corresponde a las CC.AA. ejecutar, está sujeto a un margen de interpretación en el que cabría la extensión por parte del Estado, en muchas ocasiones amparado en su actuación supletoria para garantizar las ejecuciones correspondientes, sobre todo las de carácter normativo, hacia materias que, por su ambigüedad, carecieran de elementos objetivos suficientes que hicieran posible su determinación en cuanto materias concurrentes o que estuvieran configuradas alrededor de algún concepto que formase parte de los jurídicamente indeterminados. Basándonos en dichas observaciones, parece necesario realizar un análisis, siquiera sea para encauzar los extremos de referencia que sirven de punto de partida para alcanzar una diferenciación competencial que sea capaz de soportar la complejidad que representa en ocasiones el imbricado y escabroso trabajo del reparto de competencias, y en este sentido me refiero a la reserva que tiene el Estado respecto a la legislación básica.

a) Reserva de la legislación básica⁴⁰⁴ al Estado.

⁴⁰³ PÉREZ TREMPs, Pablo, Comunidades Autónomas..., Op. cit. pág. 87.

⁴⁰⁴ De la doctrina del TC se desprende que el concepto material de "norma básica" conforme a la definición de lo básico por el legislador estatal no supone que deba aceptarse que, en realidad, la norma tiene ese carácter, pues, en caso de ser impugnada, corresponde al TC revisar la calificación hecha por el legislador y decidir, en última instancia, si es materialmente básica por garantizar en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar los intereses generales. Del mismo modo, puede afirmarse --por ej. STC 15/1989, de 26 de enero-- que una norma podrá considerarse como base en una determinada materia cuando exista una expresa designación de su carácter o cuando se produzca la natural inferencia del mismo, por lo cual habrá de examinarse la estructura de la norma, su contexto y los demás datos que permitan descubrir, con naturalidad (esta expresión, un tanto desafortunada, debe ser entendida según la STC 141/1993, de 22 de abril, FJ 3, como que el alcance de lo básico se deberá expresar en las normas de forma directa o, al menos, en forma tal que su vocación o pretensión de básica se pueda inferir de su estructura sin especial dificultad; además, en la STC 385/1993, puntualiza aún más el concepto: En definitiva, cabe añadir aquí, que resplandezca por notoriedad o, en otro lenguaje, que resulte evidente por sí misma. Con ello se hace siempre alusión a lo manifiesto o a lo obvio y, en suma, a lo que no necesita de una ulterior operación interpretativa), la decisión del legislador al respecto (también en las SSTC 69/1988, 80/1988, 227/1988, 149/1991, 179/1992, 141/1993).

Habría que subrayar también, que el propio TC ha afirmado, desde un punto de vista formal, que la

Es esta una materia que desde un principio ha sido proclive a plantear problemas inherentes al delicado sistema de distribución competencial establecido en los artículos 148 y 149 CE. Más aún, resulta cuasi laberíntico el poder plasmar, sin caer en una exposición demagógica, la correcta vía que nos ha de conducir hacia un conocimiento pragmático de la distribución competencial referida, aspecto éste que según podemos encontrar en la STC⁴⁰⁵ 69/88⁴⁰⁶ pone de manifiesto que la pretendida "equilibrada aplicación se haga especialmente difícil en los supuestos en que las competencias legislativas autonómicas entran en concurrencia con las del Estado corresponden para definir el marco básico dentro del cual deben aquéllas ejercitarse"⁴⁰⁷. La forma de solucionar la concurrencia referida, sería la de definir, en las

determinación de las normas básicas debe atender al principio de Ley formal o de preferencia de Ley, conforme al cual han de ser normalmente las Cortes Generales las que establezcan de modo cierto y estable lo que haya de entender por básico (STC 147/1991).

No obstante, también ha señalado el TC que, excepcionalmente, puede el Gobierno hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por decreto alguno de los aspectos básicos de una materia --bien cuando sea preciso para atender a circunstancias coyunturales o cuando resulten complemento necesario para garantizar el fin que corresponde la competencia estatal sobre las bases, en función de la naturaleza de la materia de que se trate-- (SSTC 25/1983, 42/1983, 57/1983, 144/1985, 179/1992, 141/1993, 228/1993, 213/1994). En esta línea, el TC también ha determinado, que es conforme a la CE la intervención del reglamento en la delimitación de lo básico, siempre que resulte justificada por el carácter marcadamente técnico o por la naturaleza cambiante y coyuntural de la materia que es objeto de la misma (SSTC 76/1983, 77/1985, 86/1989, 147/1991).

⁴⁰⁵ Es sabido, pero no está demás recordarlo, que el TC tiene competencia para conocer: a) Según el artículo 169.1 c) CE, "De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí"; y según el punto 2. "El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas..." b) Y según el artículo 59 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, ("BOE" núm. 239, de 5 de octubre de 1979), "El Tribunal Constitucional entenderá de los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las Leyes orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades autónomas y que opongan: 1. Al Estado con una o más Comunidades autónomas...". Sobre el tema de los conflictos de competencia se puede consultar la interesante obra de GARCÍA ROCA, Javier, Los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, Colección Cuadernos y Debates, nº 42, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

⁴⁰⁶ Sentencias que asumen la jurisprudencia que emana de la STC 69/1988: STC 182/1988, 15/1989, STC 147/1991, STC 149/1991, STS 35/1992, STC 179/1992, STC 141/1993, STC 228/1993, STC 385/1993, STC 213/1994, 313/1994, 102/95.

⁴⁰⁷ S.TC. 69/88, de 19 de abril de 1988 ("BOE" núm. 108, de 5 de mayo de 1988). El FJ 5 al que se hace referencia, continúa explicando el tema, siquiera sea para resaltar la importancia de la sentencia dentro del amplio margen de apreciación del que dispone el Tribunal Constitucional, del siguiente modo: "La atribución al Estado de estas competencias deja el sistema abierto en el sentido de que aun careciendo las normas básicas estatales de efectos atributivos de competencias que pueda alterar el sistema constitucional y estatutario, tiene por objeto delimitar, con alcance general, el espacio al que las CC.AA. deben circunscribirse cuando ejercitan en defensa de sus intereses peculiares, las competencias propias que tengan en relación con la materia que resulte delimitada por dichas normas básicas". La consecuencia más evidente es poner unas cotas tangibles con un alcance que es tildado de general toda vez las CC.AA. tengan competencias en la materia de que se trate y quedando así especificada lo que el Tribunal denominó positividad básica estatal.

materias en las que exista concurrencia de competencias normativas los contornos básicos delimitadores de las competencias autonómicas.

En el sentido descrito parece que es función esencial del TC determinar en qué supuestos concretos del Estado emana, con corrección jurídica, una determinada legislación básica, sobre todo si tenemos en cuenta que nunca quedaría en manos del Estado, como facultad inherente, el poder dejar sin contenido o mermadas determinadas competencias autonómicas cuyo ejercicio tuviese rasgos de inconstitucionalidad⁴⁰⁸. Es por esta razón, por la que la STC en su FJ 5, párrafo tercero, señala que la definición de lo básico constituye una operación normativa de concreción de lo básico, que corresponde realizar al legislador estatal sin alterar el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias y con observancia de las garantías de "certidumbre jurídica"⁴⁰⁹, es decir, sin que la norma cree ambigüedad permanente e incertumbre, para asegurar que las CC.AA. tengan posibilidad normal de conocer cuál es el marco básico al que deben someter sus competencias.

Por otra parte, el TC ha sido el encargado de aclarar qué aspectos de una regulación deben considerarse básicos y cuáles propios de una legislación de desarrollo, para lo cual ha tenido que ponderar elementos, tales como la naturaleza de la materia que se regula o la mayor o menor necesidad de una regulación uniforme de sus diversos aspectos en todo el territorio nacional⁴¹⁰. Además, la STC 141/1993⁴¹¹, FJ 5, añade que, para la revisión llevada a cabo en tal sentido por las instancias normadoras que al TC le corresponde realizar, "puede y debe emplear como criterios orientadores, los mismos objetivos que expresamente se propone el legislador y que justifican el establecimiento de bases normativas, salvo que fundadamente parezcan irrazonables o incompatibles con prescripciones constitucionales. De esta forma, el contraste entre esos objetivos del legislador y la norma efectivamente establecida para conseguirlos debe servir para evaluar

⁴⁰⁸ En este sentido STC 213/1994, de 14 de julio.

⁴⁰⁹ En este sentido también se pronuncia la STC 228/1993, de 9 de julio.

⁴¹⁰ En este sentido ver SSTC 86/1989 y 141/1993.

⁴¹¹ Ver en este sentido también la STC 86/1989.

si existe una correspondencia entre ellos y si la normativa en cuestión es básica en cuanto que regulación necesariamente uniforme". Dicho de otra forma, la dilucidación en la que el TC toma una posición determinante, debe tener en cuenta la consecución de los objetivos que pretende conseguir el legislador en aras del interés general cuando la materia requiera un tratamiento común por parte de todas las Administraciones públicas, objetivo éste, según se desprende de la STC 141/1993, que puede que estuviese orientado para "reforzar y extender subjetivamente", por ejemplo, determinadas directivas sobre una materia concreta cuando fuesen preciso adaptarlas a nuestro Derecho interno. Este criterio expuesto serviría de punto de apoyo para traducir, con efectividad práctica, aquellos principios que fuesen considerados como básicos por ser el eje principal de la estructura de desarrollo de la norma básica, mientras que, según indica la sentencia anteriormente señalada, "no lo serán aquellas otras prescripciones de detalle o de procedimiento que, sin merma de la eficacia de tales principios básicos pudieran ser sustituidas por otras regulaciones asimismo complementarias o de detalle, elaboradas por las Comunidades Autónomas con competencia para ello".

b) Principal excepción de reserva al Estado en materia económica: artículo 149.1.13^a CE: Bases de coordinación de la planificación económica.

Partiendo de la base de que muchas de las normas que se aprueban en el ámbito comunitario están directamente relacionadas con la economía en sentido amplio, el conflicto en nuestro orden interno aparece cuando poseyendo una Comunidad Autónoma una competencia exclusiva en una materia concreta, el Estado se decide a intervenir con la justificación de coordinar la planificación económica, o dicho de otra manera, de acuerdo con la ordenación general de la economía o con las bases y la ordenación de la actividad económica general, expresiones que también se han venido empleando para referirse al contenido establecido en el artículo 149.1.13^a CE. Por tanto, esta intervención estatal, cumpliendo la normativa del artículo referido, se basa en la posibilidad de fijar las directrices que estime pertinentes siguiendo unos criterios u objetivos que, por su interés general y margen de globalidad, afecta a un determinado sector económico⁴¹².

⁴¹² En este sentido ver SSTC 95/1986 -FJ 4-, 13/1992 -FJ 7- y 79/1992 -FJ 2-.

En la STC 79/1992⁴¹³ encontramos una aclaración respecto a lo que se debe entender en la cláusula material referida con anterioridad, es decir, eso significa que el Estado puede regular las condiciones que estime oportunas hasta donde le permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las CC.AA., al menos para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones impuestas por el Estado⁴¹⁴. Es más, perfilando el asunto, se podría dar el caso en el que el Estado dictase normas destinadas a *permitir la ejecución* de un determinado reglamento comunitario en España y que, no pudiendo ser consideradas normas básicas o de coordinación, éstas viniesen a tener *carácter supletorio* de las que pudieran dictar las Comunidades Autónomas para los mismos fines en el ámbito de sus competencias.

Sírvanos cuanto se ha dicho hasta el momento en el presente epígrafe como introducción que debe tenerse en cuenta para analizar desde una perspectiva objetiva las repercusiones jurídicas que ha de tener el que el Estado pueda disponer de medios suficientes para controlar el correcto cumplimiento que se deriva de la voluntaria integración dentro de un macroordenamiento como es el comunitario.

3. Utilización de la garantía establecida en el artículo 93 CE⁴¹⁵ como medio para

⁴¹³ STC 79/1992, de 28 de mayo ("BOE" 144/1992, 16-06-92).

⁴¹⁴ De innegable valor complementario es la STC 117/1992, de 16 de septiembre, que en su FJ 2, dice: "El Estado tiene reservada por el art.149.1.13 de la Constitución una competencia de dirección, en la que tienen cobijo normas básicas y asimismo previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de un sector".

⁴¹⁵ Se pueden resaltar los siguientes estudios sobre el artículo 93 CE: ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, "El artículo 93 de la Constitución como título estatal de competencia concurrente para los supuestos de incumplimientos autonómicos de las obligaciones comunitarias" REDA, nº. 55, págs. 353 y ss.; BAÑO LEÓN, José María, Las Comunidades Autónomas en la Comunidad Europea, Ed. Secretaría General de la Conselleria d'Administració Pública, Valencia, 1987, págs. 72 y 73; SORIANO, José Eugenio, Comunidades Autónomas..., Op. cit. pág. 230; REMIRO BROTONS, A., "La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas", en Estudios sobre la Constitución Española de 1978, Ed. Facultad de Derecho de Zaragoza, Zaragoza, 1979; ORDÓNEZ SOLÍS, David, La ejecución del Derecho Comunitario Europeo en España, 1ª ed., Ed. Cívitas, Madrid, 1994, págs. 153 a 159; MANGAS MARTÍN, Araceli, Op. cit. págs. 181 a 185; PÉREZ TREMP, Pablo, Constitución española y Comunidad Europea, 1ª ed., Ed. Cívitas, 1994, Madrid, págs. 170 a 175; ALONSO GARCÍA, Ricardo, "La ejecución normativa del Derecho comunitario europeo en el ordenamiento español", RAP, nº. 121, enero-abril, 1990, págs. 235 a 241; SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz Andrés, GONZÁLEZ VEGA, Javier A., FERNÁNDEZ PÉREZ, Bernardo, Introducción al Derecho de la Unión

salvaguardar la responsabilidad del Estado ante la Comunidad Europea.

Dado que ya se ha hecho mención al artículo 93 CE en los epígrafes 1.3. y 1.4. del Capítulo IV respecto al sentido jurídico correcto que debe dársele al mismo, resulta obvio que en ese aspecto no hace falta volver a reincidir. Por tanto, nos centraremos en dilucidar en qué ocasiones es posible utilizar la *ratio* jurídica que se desprende del artículo 93 CE, para garantizar el cumplimiento de los tratados⁴¹⁶ en su vertiente ejecutiva como causa justificativa de la actuación del Estado, específicamente en los casos en los que se emplea para ampararse en ella el Estado cuando promulga normativa sobre una materia que, en principio, es exclusiva de una determinada Comunidad Autónoma, y sin embargo hace uso de alguna cláusula, sobre todo relacionada con el orden económico, para justificar el interés general de la norma que de él emana.

Es en la STC 79/1992⁴¹⁷, una de las cuales a donde se puede observar la utilización de este tipo de cláusulas materiales. Nos vamos a centrar, para mejor estudiar la problemática, en el *pago*⁴¹⁸ como aspecto concreto de la misma. En la sentencia, se plantearon para nuestro interés, los conflictos de competencia números 134/1987⁴¹⁹, 1113/1987⁴²⁰, 1329/1987⁴²¹ y 1692/1989⁴²². En todos ellos existe un denominador común, que no es otro que el del pago de ciertas primas que correspondían, según las circunstancias, tanto a la Generalidad de Cataluña como a la Comunidad Autónoma del País Vasco, y que el Estado atribuía al Servicio Nacional de Productos Agrarios (en adelante, SENPA).

Europea, Ed. Eurolex, Madrid, 1996, págs. 409 y 438 a 444.

⁴¹⁶ El profesor ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, "El artículo 93...", Op. cit., pág. 363, hace hincapié en el sentido que se le ha dado en el texto ya que afirma que el último inciso del artículo 93 "constituye un título propio de intervención del Estado para subsanar determinados incumplimientos de las Comunidades Autónomas".

⁴¹⁷ STC 79/1992, de 28 de mayo ("BOE" núm. 144, de 16-06-1992).

⁴¹⁸ Pago con respecto a la competencia para realizar dicha función de las ayudas procedentes del FEOGA - Sección Garantía.

⁴¹⁹ Artículo 8 de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 5 de noviembre de 1986, por la que se instrumenta la concesión de la prima en beneficio de los ganaderos de ovino y caprino.

⁴²⁰ Artículo 6 de la Orden de 5 de mayo de 1987 del Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación.

⁴²¹ El Abogado del Estado impugna la Orden de 24 de junio de 1987 del Departamento de Agricultura, Pesca del Gobierno vasco, sobre aplicación de la prima especial en favor de los productores de carne de vacuno, contemplada en el artículo 4 bis del Reglamento 805/1968/CEE.

⁴²² El Abogado del Gobierno vasco impugnó la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 14 de abril de 1987, por la que se instrumenta la concesión de la prima especial en beneficio de los productores de carne de vacuno durante el año 1989.

Esta actividad de pago, como se especifica en el FJ 5 de la Sentencia, bien podría definirse como liquidación de las primas, o lo que es lo mismo, de simple operación de abono. Así, esa orientación dada sería diferente del acto de decisión o de resolución del expediente mediante el que se concede o reconoce ese derecho. De aquí se desprende, según señalan las partes en la Sentencia, que el acto de pago es un simple acto instrumental, aunque indudablemente de ejecución, pues lo sustantivo es la decisión que confiere o deniega el derecho a percibir las ayudas. Hecha esta aclaración, y teniendo en cuenta la normativa europea --como por ejemplo el Reglamento en conflicto 729/1970/CEE--, no se designa órgano u organismo del nuestro estado que debe realizar el pago, o si éste debe ser un órgano del Poder Central o de un ente descentralizado. Si bien el Abogado del Estado intenta reconducir la cuestión hacia la garantía de cumplimiento del artículo 93 CE, parece, de igual forma que piensa el Tribunal, que éste no sea un argumento capaz de no ser rebatido, sobre todo si tenemos en cuenta que un determinado pago descentralizado, y por tanto la gestión⁴²³ de dicho acto instrumental no es incompatible con el cumplimiento que debe realizar el Estado como garante del mismo y dentro del marco del principio constitucional de cooperación, de donde además se desprende, como resalta la sentencia, que la centralización del pago no puede justificarse como una consecuencia de la responsabilidad del Estado. Por tanto, la solución que se decidió tomar estuvo estrictamente centrada en el aspecto competencial, y de forma exclusiva al reparto que nuestra Constitución establece, teniendo en cuenta, como anteriormente se mencionó que el pago como tal es un acto de ejecución que conforme a las reglas generales debe corresponder en principio a las CC.AA. que posean competencia en la materia de que se trate. Para puntualizar lo dicho, es necesario tener en cuenta, como subraya acertadamente la Sentencia, que "Sólo en aquellos casos en que corresponde a un órgano u organismo centralizado del Estado la *resolución de los expedientes de solicitud* de las ayudas (...), resulta justificada la centralización de las operaciones de pago, por tratarse (...), de

⁴²³ Dicha gestión puede estar revestida de la obligación de tener que realizar otro tipo de gestiones, como por ejemplo de cuantas informaciones fuesen pertinentes para que el Estado miembro pueda cumplir con su obligación de aportar a su vez las informaciones que le solicite la Comisión.

operaciones de libramiento de fondos meramente instrumentales o accesorias al acto principal, que es el de concesión de la ayuda, es decir, de reconocimiento singularizado del derecho a percibirla por parte de los solicitantes. Elementales razones de eficacia administrativa (art.103.1 CE), justifican esta opción, al igual que refuerzan la inversa cuando la resolución de las solicitudes corresponde a las CC.AA."

El resultado final es que el Tribunal Constitucional, siguiendo la pauta de sus reflexiones, decidió resolver las competencias controvertidas que se le sometieron en favor de la Generalidad de Cataluña en los conflictos de competencia núms. 134/1987, 1113/1989, y en favor de la Comunidad Autónoma del País Vasco en los conflictos 1329/1987 y 1692/1989.

A) El artículo 93 CE en el ámbito de las relaciones interestatales y su relación con el artículo 149.1.3 CE⁴²⁴.

Otro medio utilizado para intentar contrarrestar el empuje autonómico no ha sido otro que el de apelar --por parte de la legal representación del Estado en cada caso concreto-- como argumento central justificativo de la legitimidad de la competencia estatal, a las tareas de desarrollo y ejecución de las normas comunitarias, tal y como se refleja en la STC 80/1993⁴²⁵, "... al enmarcarse en el contexto de relaciones interestatales, conllevan por lo menos un aspecto básico relativo al principio de unidad de interpretación de los Tratados, lo que exige la intervención estatal y, por tanto, modula el contenido de las competencias autonómicas". Contrastando esta idea con la que implícitamente surge del artículo 149.1.3 CE⁴²⁶, o lo que es lo mismo, del alcance de la competencia exclusiva del Estado en materia

⁴²⁴ Sobre el artículo 149.1.3 CE se puede consultar los siguientes trabajos: BAÑO LEÓN, José María, Las Comunidades Autónomas..., Op. cit. págs. 73 y 74; ORDÓÑEZ SOLÍS, David, La ejecución..., Op. cit. págs. 167 a 170; MANGAS MARTÍN, Araceli, Derecho Comunitario..., Op. cit. págs. 222 y 223.

⁴²⁵ Fundamento jurídico 2.

⁴²⁶ También podríamos interrelacionar con los artículos 93 y 149.1.3 CE, el artículo 97, al ser el Gobierno el que dirige la política interior y exterior, aunque dicha idea parece que está vinculada con una interpretación extensiva que sería la que en un primer momento justificase, con crítica jurídica, las "posibilidades" y dirección que, de forma global, fuese de interés común para todo el Estado español.

de relaciones internacionales y, en consecuencia, de un *ius contrahendi* del Estado⁴²⁷, se desprende de la numerosa jurisprudencia⁴²⁸ del Tribunal Constitucional que la dimensión exterior de un asunto, no puede servir para realizar una interpretación expansiva del artículo 149.1.3 CE que viniese a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior por remota que sea, ya que si así fuera, se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA., idea ésta alejada de las supuestas pretensiones del Derecho comunitario por cuanto reconoce el principio de autonomía institucional y procedimental como ya se ha mencionado en diversas ocasiones a lo largo del estudio. La línea argumental denota pues la existencia de una consignación efectiva que fomente líneas interpretativas que eliminen toda posibilidad de intrusismo normativo en orden al sistema competencial; es por ello por lo que la STC 80/1993, no obstante señala que "...la plena garantía del cumplimiento y ejecución de las obligaciones internacionales y, en particular ahora, del Derecho comunitario que al Estado encomienda el artículo 93 CE, a pesar de que necesariamente ha de dotar al Gobierno de la Nación de los instrumentos necesarios para

⁴²⁷ Nos dice MUÑOZ MACHADO, Santiago, "La ordenación...", págs.594 y 595, que esta apariencia de no estar limitada la posibilidad que tiene el Estado de poder concluir Tratados, ya encuentra un reflejo Estatutario en el artículo 20.3 del Estatuto Vasco poniendo, parece ser, límites a la potestad incondicionada del Estado cuando quedan afectadas con su ejercicio competencial de la Comunidad Autónoma Vasca. Dice el Prof. MUÑOZ MACHADO, que "No puede, sin embargo, interpretarse este precepto de que está a disposición de la Comunidad Autónoma Vasca 'bloquear' la vigencia interna de un tratado en su territorio acudiendo al simple expediente de no acudir a la reforma del Estatuto". En nota a pie de página nº 52, hace observar --lo que parece interesante resaltar-- que la utilización de la expresión 'bloqueo' para designar los efectos del ejercicio de las cláusulas del art. 20.3 del EPV en el sentido que se indica, es de E.GARCÍA DE ENTERRÍA: Estudio Preliminar, al libro colectivo La distribución de las competencias en materia de economía entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española, Madrid, 1980. A ésto, añade que la interpretación que debe darse al art.20.3 del EPV es que "no pretende este precepto establecer un nuevo requisito para la integración de tratados en el ordenamiento interno, sino proteger las competencias autonómicas, anteponiendo a su alteración la superrigidez del Estatuto, ante otro efecto que podría derivarse del Tratado: el Estado podría pretender apoyarse en la responsabilidad contraída en el plano internacional para asumir la tarea de ejecutar lo convenido en el plano interno aún cuando la materia a que la convención se refiera sea de la competencia de la Comunidad Autónoma. Esto sí es una alteración del orden interno de competencias que no pueda consumarse sin la previa reforma del Estatuto". Por tanto, MUÑOZ MACHADO establece que serán las competencias internas, con respecto a la distribución que presenta la Constitución, las que en ningún caso podrán ser alteradas en vista de esa cláusula de responsabilidad que queda proyectada de los acuerdos en el marco internacional. También hace mención al *ius contrahendi* al que interpretamos que hace referencia el artículo 149.1.3 CE ORDÓÑEZ SOLÍS, David, La ejecución del Derecho..., Op. cit. pág. 177, para quien de dicho derecho es otorgado "... en exclusiva a los órganos centrales del Estado".

⁴²⁸ SS.TC. 125/1984, 153/1989, 54/1990, 76/1991, 100/1991 y 80/1993.

desempeñar esa función garantista (STC 252/1988⁴²⁹, fundamento jurídico 2), articulándose la cláusula de responsabilidad por medio de una serie de poderes que permitan al Estado llevar a la práctica los compromisos internacionales adoptados, tampoco puede tener una incidencia o proyección interna que venga a alterar la distribución de poderes entre el Estado y las CC.AA. operada por el bloque de la constitucionalidad". La *ratio* última de esta interpretación, sin duda alguna hemos de encontrarla en la conexión objetiva que tenemos que realizar del artículo 93 CE como monopolio competencial del Estado para garantizar las ejecuciones pertinentes y la integración que supone respecto del artículo 149.1.3 CE. Es este principio integrador el que marca la pauta a seguir de esa pérdida de atribuciones que suscita el compartir nuestro sistema jurídico interno con el comunitario en un ambiente en el que la coexistencia de ambos conforma el punto de partida de dicha traslación normativa.

B) El control del Estado sobre las CC.AA. en relación con la garantía de cumplimiento que se deriva del artículo 93 CE⁴³⁰.

El Prof. MUÑOZ MACHADO⁴³¹ resulta bastante elocuente al señalar que lo que teóricamente se desprende del artículo 93 CE --como por otra parte ya hemos reflejado con

⁴²⁹ Sobre la misma se puede consultar: LÓPEZ CASTILLO, Antonio, "El exterior y la Comunidad Europea en el juego competencial interno", REDC, año 9, nº. 26, mayo-agosto, 1989, págs. 231-250; GARCÍA ROCA, Javier, Los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, Colección Cuadernos y Debates, nº. 42, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, págs. 89 y 90; PÉREZ GONZÁLEZ, M., "Comunidades Autónomas y proyección exterior del Estado: comentario a la sentencia 252/1988", REDI, 1989, págs. 206 y ss.; CASANOVAS y LA ROSA, O., "Las competencias de las Comunidades Autónomas en la aplicación del Derecho comunitario europeo (Comentario ala sentencia 252/1988, de 20 de diciembre, del TC)", RIE, 1989, págs. 767 y ss.; BUSTOS GIBERT, R., "Cuestiones planteadas por la jurisprudencia constitucional referente a la ejecución y garantía del cumplimiento del Derecho comunitario", RIE, 1993, págs. 583 y ss.

⁴³⁰ Para LÓPEZ CASTILLO, Ángel, "España. La creación...", Op. cit. pág. 179, la actitud de control del Estado sobre las CC.AA. es vista con un tono optimista, enfocando su opinión hacia los intereses directos que éstas deberían tener en un correcto cumplimiento. De esta forma nos dice: "Como quiera que se trata de un cumplimiento debido en el que, de ordinario, las Comunidades Autónomas están más que interesadas, no cabe imaginar esta función estatal en garantía de las obligaciones comunitarias contraídas como un mecanismo de supercontrol frente a entes reacios o reticentes, si no hostiles, sino como lo que realmente es, un instrumento de prevención y salvaguardia ante la posible incursión en responsabilidad comunitaria". Lejos de esta virtual y loable manifestación, nosotros hemos de entender el problema en su forma imbricada, es decir, con todas las posibilidades y matices que hipotéticamente pudieran surgir derivados de intereses que en cierto momento pueden resultar contrapuestos, y que podría llevar a omisiones en la actuación de una o varias CC.AA. --con un sentido ciertamente negativo--, o incluso complejidades de inextricable resolución por cuanto desarrollaran normas de difícil ejecución y para ello se necesitara, por ejemplo, de una amplia derogación y asimilación normativa comunitaria en un sector concreto.

anterioridad ayudándonos de la jurisprudencia existente del Tribunal Constitucional-- es que "no autoriza a que, aprovechando la ocasión, también se reajuste la distribución interna de competencias para transferir hacia el Estado facultades de decisión que, según la Constitución y los Estatutos, pertenecen a las Comunidades Autónomas". Este pensamiento nos debe servir como lanzadera teórica hacia un problema que se muestra complejo por cuanto implica muchas de las veces conflictos competenciales donde los intereses en juego, ya económicos, ya estrictamente competenciales, hacen que entre el Estado y las CC.AA. figure un tupido velo en el que intentan primar ante todo las distintas formas de ejecución.

Al mismo tiempo, la propia actuación del Estado ha servido de premisa para que el control y vigilancia del Estado haya afectado a las competencias que las CC.AA. deben ejercitar por estarles reconocida dicha habilitación en la Constitución española, pero lo que no puede, según se refleja, por ejemplo, en el FJ 3 de la STC 80/1993, es desplazar o sustituir anticipadamente por el ejercicio de poderes del Estado las competencias propias de las CC.AA., por lo que si fuera así ya dejaría de tener ese carácter de control o vigilancia.

Por tanto, nos encontramos ante una situación que claramente favorece el que el Estado, en una situación determinada de incumplimiento por una Comunidad Autónoma, actuase contra ella incluso de forma coercitiva⁴³² sin que por esta acción se estuviera asumiendo una ejecución directa de la obligación contraída, sino garantizar la misma en los términos más estrictos y convenientes para el Estado español.

En efecto, insisto, el Estado miembro es responsable ante el Derecho comunitario de sus incumplimientos, ya sean éstos de origen propiamente Estatal o motivados por la distribución competencial en cuanto a la ejecución de que se trate si ésta estuviese a cargo de un ente que ostenta la competencia derivada de un texto constitucional concreto de uno los Estados miembros⁴³³.

⁴³¹ MUÑOZ MACHADO, Santiago, "La ordenación...", Op. cit. pág.607.

⁴³² Ver en el mismo sentido a MUÑOZ MACHADO, Santiago, "La ordenación...", Op. cit. pág. 617.

⁴³³ El incumplimiento de los Estados se encuentra recogido en los artículos 169 a 171 del T.CE tal y como ha sido explicada. No obstante, también es un principio que se puede encontrar en diversos textos de Derecho

En torno a este enmarañado poder de control del Estado se encuentra una no menos laberíntica doctrina que ha tratado de indagar en las distintas posibilidades que disfruta el Estado para no incurrir precisamente en responsabilidad internacional.

a) Leyes de armonización: artículo 150.3 CE⁴³⁴.

En principio, la idea que debe prevalecer si intentamos interpretar correctamente el artículo citado, es la que camina sobre cierto sector doctrinal que entiende, pienso que con razón, que ante una ejecución normativa dispersa del ámbito competencial de las CC.AA., los resultados, tal y como por ejemplo señala MUÑOZ MACHADO⁴³⁵, pudieran ser tan "...heterogéneos que, en verdad, se rompan las finalidades de uniformación y aplicación simultánea con las que se dictan las normas de la Comunidad Europea".

Parece que la doctrina entiende, casi con unanimidad, que no es factible que el Estado pudiera realizar una ley de armonización *ex ante* a la ejecución normativa de las CC.AA.⁴³⁶, al menos en el caso de que fuese oportuno utilizar esta vía en relación a las

internacional; entre otros encontramos: a) artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

⁴³⁴ Sobre el artículo 150.3 CE se puede revisar la siguiente documentación: MANGAS MARTÍN, Araceli, Derecho Comunitario..., Op. cit. págs. 300 y 301; ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, "El artículo 93...", Op. cit. pág. 366; RUIZ ROBLEDO, Agustín, El Estado Autonómico, Ed. INAP-CEMCI, nº 29, Granada, 1986, págs. 262 a 265; PÉREZ TREMPES, Pablo, Comunidades..., Op. cit. págs. 180 y ss.; SORIANO, José Eugenio, Comunidades Autónomas..., Op. cit. págs. 224 a 228; LÓPEZ CASTILLO, A., "España. La creación y ejecución del Derecho comunitario en España", en La Comunidad Europea, la Instancia Regional y la Organización Administrativa de los Estados miembros (Coord. por Javier Barnes Vázquez), 1ª ed. 1993, Ed. Cívitas, Madrid, pág. 180; BAÑO LEÓN, José María, Las Comunidades Autónomas..., Op. cit. pág. 107; SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz Andrés, y Otros, Introducción..., Op. cit. págs. 442 a 443; FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN, y GARCÍA DE ENTERRÍA, Curso de Derecho Administrativo, Vol. I, ed. 7ª, Ed. Cívitas, Madrid, 1995, págs. 329 a 331; MUÑOZ MACHADO, Santiago, "La ordenación...", Op. cit. págs. 620 a 625.

⁴³⁵ MUÑOZ MACHADO, "La ordenación...", Op. cit. pág. 620.

⁴³⁶ Ver por ejemplo: ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, "El artículo 93...". Op. cit., pág. 366, sobre todo, nos dice el profesor, porque no se ajustaría "con los principios de nuestro sistema constitucional". En el mismo sentido RUIZ ROBLEDO, Agustín, El Estado..., Op. cit. pág. 264; para el profesor PÉREZ TREMPES, Pablo, Comunidades Autónomas..., Op. cit. pág. 191, observa con rotundidad que "...la utilización como medio de control de las leyes de armonización sobre la actuación de las Comunidades Autónomas en la ejecución del Derecho comunitario se ve circunscrito al momento posterior a que se haya generado la obligación". Por su parte, MANGAS MARTÍN, Araceli, Derecho Comunitario..., Op. cit. págs. 300 y 301, hace igualmente mención a la no existencia de fundamento constitucional para poder utilizar en la situación señalada la vía del

obligaciones que se desprenden de la legislación comunitaria. Por eso, nos parece acertada la posición del profesor ORTEGA ÁLVAREZ⁴³⁷, quien dice que "(...) el artículo 150.3 autoriza al Estado a sentar los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas. Pero, los principios ya están, por definición, contenidos en la normativa comunitaria...". Es éste el punto que, a mi juicio, determina el estado de la cuestión, al margen de otros aspectos a los que con posterioridad se hará referencia. El sentido de esta posición es determinante, por lo que del artículo 150.3 CE se entresaca con toda claridad, haciendo uso de una simple hermenéutica literal del texto del artículo, que no es otra cosa que lo que deben contener las leyes de armonización de forma genérica con un sentido específico, esto es, la de establecer los principios⁴³⁸ comunes para armonizar las disposiciones de las CC.AA., y aunque sustantivamente es diferente de la legislación básica --sobre todo en su naturaleza--, con la cual no la debemos confundir, también se podrá sacar de la estructura de dicha forma de legislación conceptos que, como TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ ha apuntado, puedan aplicarse analógicamente sobre el contenido de éstas, naturalmente que en cuanto resulte compatible con esa naturaleza

artículo 150.3 CE, lo cual refuerza afirmando que "... entonces se estaría en realidad dictando leyes que invaden las competencias de las distintas Comunidades Autónomas, en clara violación de la Constitución"; BAÑO LEÓN, José María, *Las Comunidades...*, Op. cit. pág. 107, también confirma el momento ex post cuando dice "...supuesta la necesidad de una armonización, lo lógico es que ésta se produjera como consecuencia de la ejecución ya acometida del Derecho Comunitario, caso en el que la virtualidad preventiva de la ley de armonización falta".

La cuasi unanimidad manifestada en el texto, viene corroborada por algún autor que parece no compartir esa teoría; así por ejemplo, SORIANO, José Eugenio, *Comunidades...*, Op. cit. pág. 226, nos dice: "La legislación de armonización es una competencia extraordinaria sin materia prefijada, que puede operar ex ante y ex post con respecto a la legislación autonómica, cualquiera que sea el régimen de reparto interno de competencias en atención a un interés general que sea verdaderamente tal". Por su parte, FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de...*, Op. cit. pág. 330, entiende que "...no parece que haya razón substantiva para limitar la posibilidad de emanar Leyes de armonización a que todas (o al menos alguna) de las Comunidades Autónomas hayan dictado las normas de cuya armonización se trata."

Por su parte, MUÑOZ MACHADO, "La ordenación...", Op. cit. pág. 625, señala que "Incluso esa armonización puede producirse ex ante de que los plazos señalados por la Comunidad Europea hayan transcurrido", para lo cual tan sólo argumenta como justificación el que "...esta es una posibilidad que si no ratificó por lo menos dejó en el aire la famosa Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 agosto de 1983".

⁴³⁷ Ibidem, ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, pág. 366.

⁴³⁸ La opinión es compartida por SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz Andrés y Otros, *Introducción...*, Op. cit. pág. 443, al manifestar que "(...) los principios que establezca la ley estatal de armonización no pueden ser más que la reproducción lisa y llana de los que se deduzcan de las directivas o reglamentos, o cualquier otra norma comunitaria obligatoria"; en el mismo sentido se puede ver: FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso...*, Op. cit. pág. 330: "... ha de ser una Ley de 'principios'(...), no pues una ley que agote por sí misma la regulación de la materia".

propia⁴³⁹.

Dos puntos esenciales para caminar en nuestro análisis son el interés general⁴⁴⁰ y su carácter extraordinario. En cuanto al primero, el artículo 150.3 es muy claro al precisar, que "El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general...". Como se puede observar, la expresión "interés general" encierra en sí mismo un concepto jurídico indeterminado y, por consiguiente, como ha dicho certeramente GARCÍA DE ENTERRÍA⁴⁴¹, "Lo que la Ley (aquí la Constitución) pretende es aludir a un ámbito limitado de actuación, perfectamente singularizado (...) con una inequívoca intención delimitadora, que ciertamente es muy amplia (...). Más bien la intención del constituyente, según parece evidente a la primera lectura, viene a ser precisamente (...) indicar que no es el criterio libre, personal y omnímodo del titular del poder que se trate el que decide por sí solo, sino que esa decisión debe adoptarse para servir precisamente al interés general,

⁴³⁹ FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, Curso de..., Op. cit. pág. 330.

⁴⁴⁰ No es este el lugar para hacer una disquisición con el ánimo de esclarecer, o dar un punto de vista particular sobre el término "interés general", pues de ello, analizando la situación concreta, ya se han encargado doctos autores con apuntes magistrales. Tan sólo poner de relieve el que se comparte la intuitiva doctrina que se desprende del maestro GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, "Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado", REDA, nº. 89, enero-marzo, 1995, págs. 69 a 89, quien recientemente ha vuelto a dirigir su atención sobre la idea del interés general y su repercusión en nuestro sistema jurídico, ya sea en el ámbito normativo, ya la que se desprende de la labor interpretativa de los Tribunales. De su lectura se desprende que la idea de interés general, y por sinónimo, interés público, es un concepto legal --aclara el profesor que sería más conveniente utilizar el término "concepto legal" mejor que "jurídico" (pág. 71) "para evitar el equívoco de que se trate de cualquier construcción individual y abstracta"-- de alcance indeterminado. En el sentido del control del interés general, igualmente hace hincapié en la labor interpretativa que debe realizar el juez, diciendo (pág. 84), "Que no existe aquí la menor alteración o tergiversación de la función ordinaria del juez, antes bien, su ejercicio normal, el de interpretar y aplicar la Ley a unos hechos cuya existencia y objetividad él mismo controla". Parece que esta breve exégesis sea suficiente para ilustrar, muy a grandes rasgos, los puntos más interesantes que podemos entrecruzar con nuestro estudio, sin que ello sea, por supuesto, una forma de aplazar el debate de un contenido que tiene un punto más de apoyo en la explicación de los conceptos jurídicos indeterminados.

Otros autores, como por ejemplo PÉREZ TREMP, Pablo, Comunidades..., Op. cit. pág. 192, clarísimamente acceden a justificar la vía de la aprobación de una ley de armonización cuando entra en juego la cuestión del cumplimiento comunitario. En este sentido hacer notar que una ley en ese sentido queda responder "... a un incumplimiento de las obligaciones comunitarias que correspondan a las Comunidades Autónomas o, incluso, que se manifieste ese interés general de unidad en supuestos de cumplimiento correcto". En el mismo sentido ver SORIANO, José Eugenio, Comunidades..., Op. cit. pág. 226.

⁴⁴¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, "Una nota sobre...", Op. cit. pág. 72 y 73.

común o público." Sirva pues esta magistral interpretación para encauzar, siquiera sea desde una perspectiva que nos legitime para continuar nuestro análisis dejando constancia de nuestra consciencia sobre la dificultad de examinar un concepto legal con tintes de imprecisión, al menos en una fase en la que han de quedar abiertas hipótesis, situaciones y realidades sociales y económicas que no se pueden precisar, a nuestro juicio, mediante una formulación apriorística.

En el ánimo de dar una solución satisfactoria al supuesto que encierra la hipotética utilización del artículo 150.3 CE, estaríamos ante una situación en la que la única vía, una vez analizado lo anteriormente expuesto, sería la de exigir en un momento dado una armonización *ex post* en la que el elemento material radicaría en el contenido propio de una normativa comunitaria específica que, respecto del principio de uniformidad, determinase la existencia de unas bases que encauzaran la ejecución de la normativa comunitaria como epílogo *imprescindible* a una situación de complejidad de ejecución y de riesgo evidente de incumplimiento, lo que por adición supondría, de no hacerse del modo indicado, incrementar considerablemente una situación en la que el Estado tendría que hacer frente a su responsabilidad. Además, como PÉREZ TREMPs⁴⁴² ha observado, esta posición mantenida podría reforzarse en el "supuesto en que la previsión de incumplimiento puede no ser una presunción carente de fundamento; se trataría de aquellos casos en los que, acercándose el momento en que los Estados miembros deben dar cumplimiento a una previsión comunitaria, se constatará que una o varias Comunidades Autónomas no han iniciado tan siquiera las operaciones necesarias que, según el reparto interno de competencias, les correspondiera realizar con tal fin". Por tanto, el *carácter de presunción* es un elemento a tener en cuenta, pero únicamente, a mi juicio, si pudiese entrar en el sistema el dictamen del Consejo de Estado⁴⁴³, siempre y cuando se le diera al mismo un alcance amplio de contenido y la naturaleza pudiera observarse con carácter preceptivo y

⁴⁴² PÉREZ TREMPs, Pablo, Comunidades Autónomas..., Op. cit. pág. 181.

⁴⁴³ En relación con el tema se puede consultar: MANGAS MARTÍN, Araceli, Derecho Comunitario..., Op. cit. págs. 296 y 297; PÉREZ TREMPs, Pablo, Comunidades Autónomas..., Op. cit. págs. 186 a 189; SORIANO, José Eugenio, Comunidades Autónomas..., págs. 238 a 242; ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, "El artículo 93...", Op. cit. págs. 366 y 367.

no meramente facultativo. En este sentido, MANGAS MARTÍN⁴⁴⁴ nos recuerda que "... a través de su dictamen, puede advertir a la Comunidad Autónoma de eventuales insuficiencias o infracciones que se puedan derivar del desarrollo o ejecución de las obligaciones comunitarias". Pero el problema⁴⁴⁵, en nuestro ánimo por encontrar medidas de control que pudieran remediar una futura responsabilidad del Estado, no está centrado tanto esas eventuales insuficiencias o infracciones del Derecho comunitario, pues sin duda alguna, el medio más adecuado en tal caso, al ser fruto el señalamiento del Consejo de Estado a través de un dictamen que no tiene carácter vinculante, sería la labor interpretativa que tendrían que hacer los jueces nacionales o, en su caso, el TJCE de Luxemburgo, una vez que la norma comunitaria hubiese sido ejecutada por una Comunidad Autónoma. No obstante, el problema que se plantea es si el Estado estaría en tal caso legitimado para actuar mediante una ley de armonización en el sentido indicado, a lo que parece razonable contestar en sentido negativo si tenemos en cuenta que tan sólo, en sentido estricto, el artículo 21.4 de la Ley⁴⁴⁶ que regula el Consejo de Estado parece englobar las relaciones que se derivarían en conexión con el Derecho derivado⁴⁴⁷.

El segundo elemento objeto de estudio, es el de su carácter excepcional⁴⁴⁸. Este elemento de apreciación se desprende, además de la interpretación del texto constitucional, de la doctrina elaborada por el Alto Tribunal. Como complemento a lo referido, sería conveniente señalar cuándo sería indicado elaborar una Ley de armonización, punto este

⁴⁴⁴ MANGAS MARTÍN, Araceli, Derecho Comunitario..., Op. cit. pág. 297.

⁴⁴⁵ Problema que debería suscitarse paralelo a si la actuación del Consejo de Estado sería suficiente en aras al tiempo disponible que le quedaría al Estado cuando estuviese muy claro, en el plano jurídico, la inminente inactividad de la Comunidad Autónoma de que se tratara. Es por tanto ese matiz temporal el que marcaría la pauta, pensamos que difícil, para poder corregir el incumplimiento utilizando el mecanismo previsto en el artículo 150.3 CE.

⁴⁴⁶ Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (B.O.E. 100/1980, de 25 de abril de 1980).

⁴⁴⁷ PÉREZ TREMPES, Pablo, Comunidades Autónomas..., Op. cit. pág. 187, opina que el artículo 24.1 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado "puede ser plenamente operativo, ya que, aunque se formula como uno de los supuestos de dictamen preceptivo, su referencia a 'problemas jurídicos' introduce un elemento valorativo que (...) lo convierte en un supuesto de dictamen cuasi facultativo...".

⁴⁴⁸ La doctrina es unánime en el sentido de apoyar la tesis de la necesidad de que uno de los caracteres de las leyes de armonización debe ser el de su excepcionalidad o extraordinariedad. En este sentido, se pueden ver, además de las sentencias expuestas en el texto sobre el tema, la doctrina siguiente: GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, Curso de..., Op. cit. págs. 329 y 330; SORIANO, José Eugenio, Comunidades Autónomas..., Op. cit. pág. 226; BAÑO LEÓN, José María, Las Comunidades..., Op. cit. pág.

que se encarga de contestar con suma nitidez la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. La STC 150/1990⁴⁴⁹, FJ 4, señala que el artículo 150.2 CE "constituye una norma de cierre del sistema, aplicable sólo a aquellos supuestos en que el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa, o éstos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general"⁴⁵⁰.

Por tanto, la solución debe estar encaminada a utilizar este tipo de leyes *sólo* cuando fuese el último medio al alcance del legislador estatal o, incluso, contando éste con otros medios de ejecución normativa, éstos no estuviesen revestidos del carácter eficaz necesario, lo que conllevaría, con absoluta certeza, a que el interés general se viese seriamente amenazado por un desequilibrio en cuanto a la ejecución normativa.

La tesis aquí mantenida, ha llevado a SORIANO a recordar, incluso, que la elaboración de una ley de armonización sólo puede tener lugar cuando el Estado carezca de competencia básica; "cuando no disponga de bases o de legislación básica, puesto que esa técnica de restricción de competencias sólo es posible si el Estado no ha ejercitado previamente sus opciones normativas a través de la legislación básica", son sus palabras.

Como consecuencia de lo expuesto, además de la redacción inequívoca del artículo 150.3 CE, se desprende que la armonización podrá abarcar todo tipo de competencias normativas que posean las CC.AA, es decir, incluyendo las exclusivas⁴⁵¹ --porque en caso contrario parece evidente que sería innecesaria tal armonización--, aunque en ningún caso podría afectar dicha regulación a los propios Estatutos, quedando por tanto excluidos de la esfera

107; RUIZ ROBLEDO, Agustín, El Estado..., Op. cit. pág. 263.

⁴⁴⁹ STC 150/1990, de 4 de octubre.

⁴⁵⁰ En el mismo sentido ver STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 3, que con idénticas palabras advierte dicha orientación. El plasmar la Sentencia de 1990 en lugar de la original de 1983, debe servir para matizar el carácter confirmatorio que sobre la misma ha realizado el Tribunal Constitucional. Habría que añadir, no obstante, que la Sentencia 76/1983 especifica que si fuera de otro modo al señalado en el texto respecto de la garantía sobre la armonización de exigida por el interés general "... el interés que se pretende tutelar y que justificaría la utilización de la técnica armonizadora se confunde con el mismo interés general que ya fue tenido en cuenta por el poder constituyente al fijar el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas".

⁴⁵¹ Se puede ver en este sentido para confirmar lo expuesto, la STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 3 y a la

de actuación de las leyes de armonización.

Para concluir este apartado, sólo me queda una duda que plantear. Ésta viene en torno a una indicación que TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ⁴⁵² expuso de la siguiente forma: "Dado que el interés general objetivable puede justificar una Ley de armonización, no parece posible admitir la hipótesis de leyes de armonización no generales o dirigidas a una o varias comunidades". De ser posible, como parece que lo es, la elaboración de una Ley de armonización para remediar el incumplimiento de una norma comunitaria, esencialmente las de Derecho derivado, y por tanto, salvaguardar con ello la responsabilidad del Estado, podría establecerse una Ley de armonización, por ejemplo en el sector de la Política Agrícola Común, que, por su naturaleza específica, sólo afectase al ámbito de actuación de determinadas CC.AA. A mi juicio, parece que no existiría "razón substantiva" para que una Ley de armonización, estableciendo principios generales, con carácter excepcional y en bien del interés general y con idéntico carácter del sector afectado, no pudiera ser dirigida a una o varias CC.AA. que específicamente estuviesen implicadas o comprometidas respecto del sector o campo de actuación señalado.

b) La "coacción estatal"⁴⁵³: artículo 155 CE⁴⁵⁴.

Con una lectura atenta del artículo resulta evidente la posibilidad de entrada, en el organigrama que estamos trazando sobre las distintas formas de salvaguardar la responsabilidad del Estado por incumplimiento del Derecho comunitario, del artículo 155 CE. De él se ⁴⁵⁵desprende que si una Comunidad Autónoma actuare de forma que atentase

profesora MANGAS MARTÍN, Araceli, Derecho..., Op. cit. pág. 300.

⁴⁵² FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, Curso de..., Op. cit. pág. 331.

⁴⁵³ También denominado "control extraordinario" en la STC 6/1982, de 22 de febrero, FJ 7.

⁴⁵⁴ Ver la siguiente bibliografía complementaria: MUÑOZ MACHADO, Santiago, "La ordenación...", Op. cit. pág. 624; PÉREZ TREMPES, Pablo, Comunidades Autónomas..., op. cit. págs. 209 a 213; SORIANO, José Eugenio, Comunidades Autónomas..., Op. cit. págs. 222 a 224; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, Curso de..., Op. cit. págs. 331 y 332; ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, "El artículo 93...", Op. cit. especialmente págs. 367 y 368; ALONSO GARCÍA, Ricardo, "La ejecución normativa...", Op. cit. pág. 239; RUIZ ROBLEDO, A., El Estado..., Op. cit. págs. 265 a 269; MANGAS MARTÍN, Araceli, Derecho Comunitario..., Op. cit. pág. 301 y 302.

⁴⁵⁵ La recepción de este artículo en el sistema de control pudiera establecer algún paralelismo de decisión, a la hora de plantear su inicio, con alguna otra forma de solución paralela. Existe un caso en el que, aunque sin ser de forma directa por omisión de las obligaciones contraídas en la esfera comunitaria, existió un verdadero

gravemente al interés general de España, el Gobierno podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones para la protección del mencionado interés general. En el artículo se quiere establecer una garantía de unidad, no sólo institucional de acuerdo con el artículo 2 CE, como bien advierte TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ⁴⁵⁶, sino también, a mi juicio --al menos cuando estemos tratando el control de las obligaciones de ejecución simple y normativa⁴⁵⁷--, cuando, tras un grave incumplimiento de la norma comunitaria, se pusiera al Estado ante una situación que afectara al interés general, al interés público.

Esta técnica, al contrario que la del artículo 150.3 CE, no encierra ningún tipo de dificultad a la hora de determinar cuando se puede utilizar, derivado esto, en palabras de ALONSO GARCÍA⁴⁵⁸, porque implica "...interpretación unilateral por el Gobierno de la Nación del incumplimiento". Obvio es, que únicamente después de haber incumplido --incumplimiento *ex post*-- podría pensarse en su utilización. Con el mismo argumento de base, SORIANO⁴⁵⁹ sostiene que una utilización de esta vía es "...de corte positivo más que negativo", por lo que aclara el profesor, que lo que se trataría es de "...suspender, llegado el caso, determinadas actuaciones; de sustituir --sin más fundamento que el poder de coacción-- la legislación autonómica; de llegar, en fin, a todas las medidas imaginables para forzar la voluntad de la Autonomía territorial en cuestión. En suma, de adoptar

conflicto entre los Gobiernos de la Nación y de Canarias derivado a partir de la entrada de España en las Comunidades Europeas, que afectaba a la Autonomía de Canarias en la gestión de los tributos --de ahí que se haya mencionado su afectación indirecta-- y que, tras una situación de auténtica crisis política se tuvo la opción de optar por dos vías, es decir, por la del artículo 155 CE o por la que aparece recogida en los artículos 71 y 72 de la LOTC, o lo que es lo mismo, el planteamiento de un conflicto de competencia a instancias del Gobierno. MUÑOZ MACHADO, Santiago, "La ordenación...", Op. cit. pág. 624, al igual que la mayoría de la doctrina, entiende, creo que con razón, que "La aplicación de la coacción puede llevarse a término sin necesidad de plantear ningún conflicto de competencias previo ante el Tribunal Constitucional", a lo que reprocha con tono de excepción MUÑOZ MACHADO, "salvo que, como respuesta al requerimiento, la Comunidad Autónoma se declare incompetente, supuesto en el que el Estado deberá plantear un conflicto negativo de incompetencias". En el fondo lo que se pretendía resolver no era, ni más ni menos, que un conflicto de competencia, y la inclinación del Gobierno por la utilización de la vía del artículo 71, parece que debe entenderse como una medida más atenuada, a la cual se podría llegar, tal y como MUÑOZ MACHADO opina, como respuesta al requerimiento, evitándose por tanto la vía del 155 CE.

⁴⁵⁶ FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, Curso de..., Op. cit. pág. 331.

⁴⁵⁷ En opinión de ALONSO GARCÍA, Ricardo, "La ejecución normativa...", Op. cit. pág. 239, el mecanismo instaurado en el artículo 155 "...está pensado más para resolver incumplimientos ejecutivos stricto sensu que normativos".

⁴⁵⁸ Ibidem, ALONSO GARCÍA, Op. cit. pág. 239.

⁴⁵⁹ SORIANO, José Eugenio, Comunidades Autónomas..., Op. cit. pág. 223.

medidas drásticas y exorbitantes, muy lejos del normal fluir de las relaciones entre poderes". El argumento es plausible desde el punto de vista de los límites del poder estatal, pero la idea expuesta parece más bien fluir, no tan sólo llevando tras de sí su carácter excepcional, claramente en contraposición a una hipotética utilización de esta vía de forma más o menos ordinaria, sino que parece indicar la dificultad de hacer cumplir mediante esta articulación constitucional las obligaciones que se derivan del Derecho comunitario en todas sus vertientes.

No obstante lo dicho, parece que su carácter extraordinario no ha de conducirnos a desvirtuar esta línea de actuación⁴⁶⁰, sino que, observando la posibilidad de guiar la ingente normativa comunitaria, y aproximarnos hacia un interés público que debe quedar siempre incólume, parece que debe quedar abierto el eventual acceso hacia la vía del artículo 155 CE, aunque para ello, si se quiere, se dote a su sistema de utilización de los elementos tales como: el de practicarse únicamente este camino en un momento excepcional, en aras del interés general cuando mediase una crisis palpable y, cuando, según manifiesta el profesor ORTEGA⁴⁶¹, se tuviese por objeto "colocar a las instituciones autonómicas en una posición de subordinación jerárquica respecto de las Instituciones centrales del Estado", elementos que lógicamente interpretados nos pueden conducir a la tesis que ha defendido MANGAS MARTÍN⁴⁶², que, a mi juicio, acertadamente señala, el que podrá darse la utilización de esta vía "...cuando los incumplimientos del Derecho Comunitario sean de tal forma reiterados y constatados judicialmente que la salvaguardia del interés general de España (...) esté, no en un grave riesgo, sino que haya sido materialmente lesionado". La idea, por lo demás, según mi punto de vista, sería incluso factible eliminando del elemento de la "reiteración", ya que lo verdaderamente relevante es que estuviese el interés general incondicionalmente lesionado.

⁴⁶⁰ Siguiendo este camino, aunque no de forma muy estricta, se encuentran autores de talla indiscutible, tales como los profesores ORTEGA ÁLVAREZ o JOSÉ EUGENIO SORIANO. Para el primero --"El artículo 93...", Op. cit. pág. 367--, este mecanismo no es aplicable por su propia formulación procedimental, para subsanar los posibles incumplimientos comunitarios derivados de la actividad normativa de las CC.AA., mientras que para el segundo --Comunidades Autónomas... Op. cit. pág. 223--, su utilidad, a nuestros efectos, es más que dudosa.

⁴⁶¹ ORTEGA ÁLVAREZ, L., Op. cit. pág. 367.

⁴⁶² MANGAS MARTÍN, Araceli, Derecho Comunitario..., Op. cit. pág. 302.

c) La denominada "cláusula de supletoriedad"⁴⁶³: artículo 149.3 CE⁴⁶⁴.

El planteamiento que hay que realizar tiene diversas variantes. Por un lado, se puede observar que la denominada "cláusula de supletoriedad o de suplencia", tiene, de forma primigenia, la finalidad indiscutible de unir⁴⁶⁵, incluso de ensamblar o asociar con coherencia legislativa, los vértices que han de definir un ordenamiento jurídico con sentido cierto, aspecto éste cuya intensidad y homogeneidad no parece poder discutirse por razones obvias. Siguiendo estas líneas directrices podemos resaltar que es de facto una forma de garantizar el cumplimiento que se deriva de las obligaciones comunitarias, y por tanto, con la base real de estar incardinada de la resultante del artículo 93 CE. A renglón seguido también hay que dejar claro, que no se trata de un procedimiento que pueda ser utilizado de forma ordinaria para suplir hipotéticos incumplimientos --pudiéndose incurrir en tal caso en cierto menoscabo de la legislación que en teoría debería emanarse de las CC.AA--, sino que es precisamente su carácter extraordinario el que caracteriza la limitación de su uso.

Por otro lado, hemos de tener la suficiente capacidad como para desarrollar un discurso argumental en el que, sin contraponer las líneas maestras que marquen las pautas en relación a los valores políticos, socioeconómicos y, en definitiva, integradores de rigen la estructura compleja de nuestro Estado, sirva de base para poder rendir pleitesía a la

⁴⁶³ En principio hay que aclarar, que dicha cláusula está sujeta a unos términos muy estrictos de operatividad que corresponde determinarse a partir, según resalta la STC 147/1991, de 4 de julio, FJ 7, "...de la norma reguladora del ámbito de material en el que se va a aplicar el Derecho supletorio y no desde éste". Esto quiere decir que se debe tener en cuenta la función para la que está establecida la cláusula, no de forma aislada, sino considerando la totalidad del ordenamiento jurídico, debiéndose añadir, a esta labor intelectual, para el esclarecimiento del justo valor o función de supletoriedad, las reglas de interpretación, entre las que la propia Sentencia cita la vía analógica. Más, la Sentencia rechaza de forma inequívoca, precisamente el que "...no debe ser impuesta por el legislador desde normas especialmente aprobadas con tal exclusivo propósito para incidir en la reglamentación jurídica de sectores materiales en los que el estado carece de título competencial específico que justifique dicha reglamentación, puesto que esa carencia (...) no puede ser suplida con la conversión de la regla de supletoriedad en cláusula universal atributiva de competencia" --la cursiva es nuestra--.

⁴⁶⁴ Sobre el tema se puede consultar: BAÑO LEÓN, José María, Las Comunidades..., Op. cit. págs. 108 y 109; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, Curso de..., Op. cit. págs. 341 a 343; ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, "El artículo 93...", Op. cit. págs. 364 y 365; MANGAS MARTÍN, Araceli, Derecho..., Op. cit. págs. 297 y 299; SORIANO, José Eugenio, Comunidades..., op. cit. págs. 228-235; ALONSO GARCÍA, Ricardo, "La ejecución normativa...", Op. cit. pág. 238 y 239.

⁴⁶⁵ Leer es sentido parecido al del texto a FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, Curso de..., Op. cit. pág. 343.

distribución competencial establecida en nuestro Texto Fundamental.

Finalmente, aprehender los elementos anunciados en los dos párrafos anteriores y, de alguna forma, introducirlos, junto con toda la problemática que suscita en numerosas ocasiones la ejecución del Derecho comunitario, en la marmita que nos ha de servir de recipiente figurativo con el fin último de poder llegar a saborear las soluciones que la utilización de la cláusula de supletoriedad puede aportar, es decir, como si dicha cláusula fuese la especia que hubiésemos de utilizar con el objetivo de facilitar el control sobre el cumplimiento del Derecho comunitario que venimos desarrollando.

Teniendo en cuenta lo mencionado, y una vez expuesta la compleja situación desde la que hemos de partir y frente a la que nos encontramos en estos instantes, el primer aspecto que se ha de resaltar es el que se deriva de la relación de amor-odio que se desprende de los conflictos competenciales entre el Estado y las CC.AA. En este sentido, BAÑO LEÓN⁴⁶⁶ ya anunciaba que la "...cláusula de supletoriedad del Derecho estatal tienen sólo el sentido de permitir, ante la resolución de un supuesto en el que conforme a una norma de Derecho autonómico no haya norma aplicable o sea incompleta, aplicar el Derecho estatal". Desde nuestro parecer, cabe argüir que la formulación realizada por BAÑO LEÓN debe ser matizada pues las circunstancias han cambiado tras la importante STC 118/96⁴⁶⁷ y su posterior refrendo en la STC 61/97.

Es de suma importancia conocer la doctrina anterior para tener plena conciencia de lo que ha sucedido con posterioridad tras la STC 118/96, que sin duda alguna se puede calificar de revolucionaria en lo que respecta a la parcela del Derecho que estudiamos.

El estado de la cuestión hasta el momento preciso de la sentencia citada debe distinguirse en diversos apartados.

⁴⁶⁶ BAÑO LEÓN, José María, Las Comunidades...", Op. cit. pág. 108.

⁴⁶⁷ Pleno. STC 118/96, de 27 de junio de 1996.

En primer lugar, si en el ámbito autonómico se había producido una pasividad, y no existía regulación, parece que no debía existir duda alguna sobre la necesidad de legislar de forma supletoria, o al menos, esta era una posibilidad. Ahora bien, en el caso de tratarse de una norma considerada *incompleta*, pese a que nos podían quedar serias dudas sobre la posible elaboración de una actuación supletoria por parte del Estado en este sentido, sería reconducible al supuesto siempre y cuando el término fuese sinónimo de *insuficiente*⁴⁶⁸; ¿por qué? porque únicamente sería defendible el criterio de la cláusula de supletoriedad si manifiestamente se hubiese estado incumpliendo --esto es, con ánimo de no cumplir, intencionadamente, la totalidad de lo dispuesto transponer al Derecho interno por causas que, por ejemplo, estuviesen basadas en intereses económicos teóricamente perjudiciales para una Comunidad Autónoma concreta-- la normativa comunitaria sobre la que se debería realizar la ejecución normativa, y ello en base a lo que MANGAS MARTÍN opina sobre que el "fundamento jurídico último de la vigencia del Derecho estatal como supletorio (...) reside en la indeclinable responsabilidad que asume el Estado en garantía del cumplimiento de las obligaciones internacionales". En todo caso, era bastante discutible que si la norma que emanaba de una Comunidad Autónoma carecía de algún elemento sustantivo o formal, el medio para poder corregir tal defecto fuese mediante la utilización de la cláusula de supletoriedad, sino que, muy al contrario, tendríamos que inclinarnos a pensar que deberían entrar en escena, si a ello diera lugar, los pertinentes estamentos de justicia.

Otro punto de interés es el que resultaba del tema competencial entre el Estado y las CC.AA. En el primer supuesto posible, es decir, cuando la ejecución normativa era compartida, y el Estado tenía la facultad de dictar las bases y desarrollar las mismas las

⁴⁶⁸ En juego con lo indicado en el texto, encontramos la aclaración de MANGAS MARTÍN, Araceli, Derecho Comunitario..., Op. cit. págs. 298, quien, respecto de la posibilidad de la cláusula de supletoriedad respecto de normas sobre materias de exclusiva competencia de las CC.AA., dice: "Quisiera subrayar bien claramente que se trataría de casos de carencia e insuficiencia, es decir, de defecto de la norma autonómica (y no en el caso de que fuera inadecuada o incorrecta) y que por tanto estaríamos ante una situación objetivable, estando prevista y fundada esa aplicación de las reglas estatales en la Constitución y en los propios Estatutos de Autonomía". Como se puede ver, a grandes rasgos su reflexión y la nuestra se puede identificar en el mismo sentido limitativo, pese a que la terminología hace difícil poder diferenciar los términos utilizados de forma tajante.

CC.AA., cabía la posibilidad, como adelantara el profesor ORTEGA⁴⁶⁹ de que el Estado emanase una normativa totalmente desarrollada, que allí a donde nos regulase aspectos básicos, actuase como derecho supletorio, en el supuesto de que la Comunidad Autónoma no hubiera dictado la legislación oportuna. En su momento, debíamos estar de acuerdo con la tesis mostrada por razones que evidenciaban la lógica de actuación en dicho supuesto, aunque como ya se ha expuesto, el TC ha dado un pequeño giro en su jurisprudencia negando este derecho supletorio en casos que antes sí estaban permitidos por razones expuestas por el propio TC en sus sentencias.

No obstante, el tema se tornaba más interesante cuando la ejecución normativa era exclusiva de las CC.AA. La profesora MANGAS MARTÍN⁴⁷⁰ era de la opinión de que, en este caso concreto, la cláusula de supletoriedad podía tener lugar "...una vez agotado el plazo final por la norma comunitaria para la adopción de las medidas internas para su aplicación y solamente en caso de ausencia o insuficiencia de la normativa autonómica", a lo que añadía, que la vigencia de dicha norma supletoria "estaría en vigor en la Comunidad Autónoma que se tratase "...hasta que fueran dictadas por la misma las disposiciones necesarias para el adecuado cumplimiento de las normas comunitarias".

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁴⁷¹ que refrendaba lo manifestado, aun siendo

⁴⁶⁹ ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, "El artículo 93...", Op. cit. pág. 364 y 365.

⁴⁷⁰ MANGAS MARTÍN, Araceli, El Derecho..., Op. cit. pág. 298.

⁴⁷¹ Tribunal Constitucional que tiene, como doctrina asentada, el que la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE no constituye una cláusula universal atributiva de competencias para legislar sobre cualesquiera materias a favor del Estado: SSTC 15/1989, de 26 de enero, FJ 1, 103/1989, de 8 de junio, 147/1991, de 4 de julio, FJ 7. La última de las sentencias especifica aún más que esto es así porque no es una norma competencial, sino ordenadora de la aplicación de las normas en el Estado compuesto configurado por la Constitución; y añade la sentencia, "más bien, precisamos ahora, una cláusula de cierre que tiene por objeto realizar el principio de plenitud del ordenamiento jurídico, suministrando al aplicador del Derecho una regla con la que pueda superar las lagunas de que adolezca el régimen jurídico de determinadas materias", terminando diciendo "...la normación estatal aprobada con la finalidad de servir de Derecho supletorio estaría viciada de inconstitucionalidad, por incompetencia, si pretendiera para sí una aplicación incondicionada en el respectivo territorio autonómico". Como se puede observar, la supletoriedad aquí es tratada en su sentido funcional, es decir, se apuesta por un sistema en el que el factor interpretativo debe estar presente en el "aplicador del Derecho", pues actuaría como función referida al conjunto del Ordenamiento jurídico, salvando de esta manera regulaciones sobre materias en las que no tendría título competencial específico, puesto que, como dice la sentencia, esa carencia no puede ser suplida con la conversión de la regla de supletoriedad en cláusula universal atributiva de competencia.

escasa, era suficiente como para servirnos para iluminar cierta reflexión.

Hay que dejar claro, en principio, que las normas de transposición comunitarias, es decir, las que tienen carácter non self-executing --cuya aplicabilidad no es directa-- tendrán que ser ejecutadas, como regla general, sin invadir las competencias denominadas exclusivas de las CC.AA.; en caso contrario, estaríamos tratando con normas básicas de ordenación de un sector concreto o cuando exista una razón de carácter coordinativo de las actividades del estado y de las CC.AA, pero en este caso relativas a la ejecución de las medidas previstas en los Reglamentos comunitarios aplicables⁴⁷². Yendo más lejos aún, las SSTC 15/1989, 103/1989 establecían que el Estado, en su momento con justificada legitimidad constitucional, también podía dictar normas sobre materias que hubiesen sido asumidas por CC.AA. en régimen de competencia exclusiva debido esencialmente a la "...diversidad de grado de asunción competencial que pueda existir entre los Estatutos de Autonomía que delimitan el sistema de distribución de competencias entre la distintas Comunidades que forman parte de nuestro Estado compuesto y la existencia de competencias estatales concurrentes que permitan establecer la ordenación general de un sector en todo el territorio nacional", posición que fue corregida en las SSTC 214/1989, 133/1990 y 147/1991. Por tanto, del texto se desprende que, para que el Estado dictase normas generales sobre materias que fuesen competencia exclusiva de CC.AA., debería invocar algún título propio que le permitiese dictar normas generales en dicha materia, o de no ser así, o bien estarían viciadas de ilegitimidad, por invasión competencial, o bien de incompetencia, dejando sentada jurisprudencia sobre la nulidad de las normas que el Estado dictase con el único propósito de crear Derecho supletorio de las CC.AA. en materias que fuesen de la exclusiva competencia de éstas.

Profundizando aún más, el grado de diversidad mencionado debíamos relacionarlo de forma directa con el grado de homogeneidad o identidad⁴⁷³, lo cual supone que cuando se daban conflictos como los señalados, se tenía que examinar si se trataba de competencias

⁴⁷² En este sentido se puede ver la STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 3.

⁴⁷³ Homogeneidad e identidad en el mismo sentido que se puede leer en la STC 15/1989, FJ 1.

que correspondían en exclusiva a todas las CC.AA.⁴⁷⁴, ya que de no ser así, el Estado poseía título propio al menos respecto de aquellas CC.AA. que no tuviesen en la materia régimen de competencia exclusiva. Lo mencionado, por tanto, sería el límite a tener en cuenta por las CC.AA. respecto de las medidas a adoptar para complementar la normativa europea y realizar una función ejecutiva administrativa o simple en consonancia con las posibles normas de coordinación, las de carácter básico y con el propio ordenamiento comunitario. En el caso específico que --por ejemplo en la STC 79/1992 (FJ 3)⁴⁷⁵--, el Estado elaboró disposiciones con el fin de establecer normas destinadas a permitir la ejecución de los Reglamentos comunitarios sin poder ser consideradas de básicas o de coordinación. Pues bien, este sería uno de los casos en los que dichas disposiciones tenían carácter supletorio de las que podían, como dice la Sentencia, "dictar las Comunidades Autónomas para los mismos fines en el ámbito de sus competencias". En dicha sentencia, como bien se recordará, además de corroborar lo que se especifica en la STC 147/1991, aún daba la posibilidad al Estado de dictar normas de carácter meramente supletorio allí donde ostentase competencias en la materia, situación que ha cambiado tras la STC 118/96.

Otro aspecto interesante de resaltar --antes mencionado a propósito de la reflexión transcrita de MANGAS MARTÍN--, sería el fundamentado sobre la pasividad de actuación de las CC.AA., ya fuese de tipo legislativo o reglamentario. En este caso, también la jurisprudencia⁴⁷⁶ del Tribunal Constitucional era reveladora, al señalar que la normativa estatal dictada en una situación semejante, podía ser necesaria para garantizar el cumplimiento del Derecho derivado europeo, función que corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos (art. 93 CE, conforme al que ha de interpretarse también el alcance de la cláusula de supletoriedad del art. 149 CE), añadiendo en tono esclarecedor, y con todo el fundamento del peso de la lógica de la actuación estatal sobre el ordenamiento autonómico, que esto debe ser así pues de lo contrario "...podría llegarse (y de hecho se hubiera llegado) a la *absurda conclusión*" --la cursiva es nuestra--, de que "ante la pasividad normativa de todas o algunas Comunidades Autónomas" --en este caso el

⁴⁷⁴ Ibidem, STC 147/1991, FJ 7.

⁴⁷⁵ Sentencia reiterada jurisprudencialmente en la STC 213/1994, FJ 4º.

sector afectado era el de los agricultores y ganaderos-- "no podrían percibir" --se refiere, claro está, a éstos últimos-- "las ayudas que les corresponden según la reglamentación comunitaria aplicable, resultado éste que nunca puede quedar justificado en virtud de una rígida interpretación del orden constitucional de competencias y que, precisamente, una *cláusula de cierre*"⁴⁷⁷ --la cursiva es nuestra-- "como la del artículo 149.3 CE contribuye a evitar". En este sentido, en la misma sentencia, se incide en que, al tratarse en dicho caso de recursos que se reciben de la UE, dicha actuación estaría afectando a las relaciones financieras de nuestro país con la Comunidad y al establecimiento de un desequilibrio presupuestario, "incidiendo de manera indirecta en la Hacienda General", con lo que dichas relaciones financieras, termina diciendo la Sentencia "no queden al albur de la actividad o pasividad normativa de todas y cada una de las Comunidades Autónomas competentes en la materia".

Como cierre a este apartado, se puede concluir, que las razones que pueden servir de nexo de unión entre la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE y el Derecho comunitario, con el fin de salvaguardar la responsabilidad que se deriva del artículo 93 CE, se torna en estos precisos momentos dudosa en cuanto a su eficacia, al menos en el caso extremo de que pudiera entrar materialmente en conflicto con alguna Comunidad Autónoma con competencias exclusivas. Además, como anticipadamente se dijo, si bien es una cláusula que se aproxima más, en principio, a la garantía que precisamente se deriva del artículo 93 CE que al mero control sobre el cumplimiento, no obstante, resulta un medio singularmente adecuado para refutar el incumplimiento cuando el Estado se percate de que no existe intención por parte de una o de un grupo de CC.AA., cercano el momento de la expiración del plazo para cumplir las obligaciones normativas que se deriven de las normas comunitarias, de acatar los compromisos que se deriven de su grado competencial en vista precisamente de las competencias asumidas de acuerdo con la Constitución española y sus respectivos Estatutos de Autonomía.

⁴⁷⁶ *Ibidem*, STC 79/1992.

⁴⁷⁷ La STC 147/1991, FJ 7, explica, aclarando el contenido exacto de la "cláusula de cierre", que ésta tiene por objeto "...realizar el principio de plenitud del ordenamiento jurídico, suministrando al aplicador del Derecho una regla con la que pueda superar las lagunas de que adolezca el régimen jurídico de determinadas materias".

En cuanto a la problemática del plazo, éste es sustancialmente amplio --con el condicionante de la temporalidad de la expiración del mismo-- si se piensa que abarcaría desde que el Estado tuviese conocimiento del no cumplimiento efectivo, por medio de los distintos canales de información existentes entre Estado y CC.AA., hasta que se substanciara ante el TJCE el pertinente recurso por incumplimiento⁴⁷⁸ al que pudiera dar origen la actuación de las CC.AA., este lapso de tiempo quedaría enmarcado principalmente teniendo en cuenta el juego del artículo 169 T.CE. Esto es, desde que el propio Estado tiene conocimiento del incumplimiento, pasando por el momento en el que realmente se tenía que haber cumplido y no se hizo, o lo que es lo mismo, el plazo de expiración del cumplimiento. Pues bien, tendría de plazo desde este momento, hasta que la COMISIÓN terminase el estricto procedimiento que ha de llevar a cabo respecto del incumplimiento observado; en este sentido tendría que emitir "...un dictamen motivado al respecto, después de haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones"⁴⁷⁹, debiendo especificar el dictamen mencionado, a su vez, el tiempo en el cual el Estado debe definitivamente cumplir, y sólo transcurrido este nuevo plazo sin haber hecho nada el Estado es cuando la Comisión podrá recurrir al TJCE. En conclusión, parece que el período indicado sería suficiente para una hipotética actuación del Estado por la vía analizada de la cláusula de supletoriedad conforme al artículo 149.3 CE.

Bien, una vez visto el panorama actual, nos queda que plasmar en qué aspectos ha evolucionado la jurisprudencia del TC tras su sentencia 118/96, a la que ya hemos hecho alusión con anterioridad.

La primera de las afirmaciones que hemos de poner de relieve no es otra que la de entender que la cláusula de supletoriedad⁴⁸⁰, ha de ser inferida por el aplicador del Derecho autonómico mediante el uso de las reglas de interpretación pertinentes, es decir, el TC entiende que la cláusula de supletoriedad es una regla interpretativa que puede utilizar

⁴⁷⁸ Artículos 169 a 171 T.CE.

⁴⁷⁹ Artículo 169 T.CE, párr. 1º.

cualquier aplicador del Derecho, a lo que habríamos de añadir, según se indica en el segundo párrafo del FJ 6, el que el Estado no puede dictar normas con eficacia meramente supletoria, en materias sobre las cuales carece de todo tipo competencial.

Y en segundo lugar, también hemos de poner de manifiesto lo que tal vez sea jurídicamente más relevante por su novedad; esto es, que se ha de aplicar la reformulación del TC a los casos en los que existiendo competencias compartidas entre el Estado y las CC.AA., el Estado pretenda dictar legislación básica sobre una materia. Por su importancia vamos a transcribir el párrafo en el que el TC refleja dicha posición: "... si para dictar cualesquiera normas precisa el Estado de un título competencial específico que las justifique, y la supletoriedad no lo es, esa conclusión ha de mantenerse en todo caso. Por lo tanto, tampoco en las materias en las que el Estado ostenta competencias compartidas puede, excediendo el tenor de los títulos que se las atribuyen y penetrando en el ámbito reservado por la Constitución y los Estatutos a las Comunidades Autónomas, producir normas jurídicas meramente supletorias, pues tales normas, al invocar el amparo de una cláusula como la de supletoriedad que, por no ser título competencial, no puede dársele, constituyen una vulneración del orden constitucional de competencias".

Queda claro que la cláusula de supletoriedad no va a poder ser invocada de ahora en adelante por el Estado para dictar normas con tal pretensión, o lo que es lo mismo, con carácter meramente supletorio, aunque según se desprende de la sentencia 61/1997 si podrá dictar normas que afectando a un nivel competencial autonómico en algún sentido, tengan un carácter distinto que le atribuya tal facultad, pues en dicha sentencia el TC no entra en el fondo del asunto, sino en la forma, en el intento de formalización por parte del Estado de una serie de preceptos que tenían carácter supletorio, dando como resultado un vicio formal de la norma.

Aplicada la jurisprudencia a nuestro tema, surge una duda principal en su aplicación. Nos referimos al caso en el que una Comunidad Autónoma posea competencia exclusiva sobre

⁴⁸⁰ Tal y como se indica en su FJ 6º.

una materia y deba aplicar derecho derivado comunitario en relación con la misma y por razones de la Comunidad Autónoma decide no transponer por entender que perjudica a sus intereses. Si como ya puso de relieve la sentencia 147/1991⁴⁸¹, las CC.AA. pueden oponerse a las normas que incidan en esas materias sometidas a su competencia exclusiva y se les atribuye la facultad de decidir si tales materias deben ser sometidas por su parte a reglamentación específica y en que momento debe hacerse, podría darse el caso paradójico de que la Comunidad Autónoma no decidiera transponer nunca --por ejemplo una directiva--, transfiriendo al Estado ante la Comunidad Europea una responsabilidad desprovista de posiciones coercitivas eficaces, o al menos no vinculadas a la posibilidad de poder utilizar la cláusula de supletoriedad para fines como el que acabamos de plasmar.

En la crítica objetiva a tal posicionamiento tan radical encontramos que la situación del Estado a la hora de legislar puede dar lugar a situaciones de rigidez normativas insatisfactorias a simple vista para las CC.AA. que se vean afectadas, ya que es algo evidente que si el Estado no puede tildar de supletoria parte de su normativa según todo lo expuesto, intentará ocultar sus pretensiones en determinados supuestos mediante la denominación de básico cuando es posible que fuese estrictamente supletorio el objetivo de parte su norma.

⁴⁸¹ Ver FJ 7.

CONCLUSIÓN.

Es esta una parte del estudio que a simple vista parece innecesaria, ya que al fin y al cabo, las únicas conclusiones acertadas y válidas son las que cada observador del presente estudio haya deducido del mismo.

De todas formas, intentaremos plasmar en forma de decálogo, aquellos aspectos cuya relevancia merecen la pena ser destacados.

1) Hemos de señalar la existencia de dos concepciones de principios: por un lado, los principios jurídicos, y por otro, los principios generales del Derecho. Ambos coexisten en un magma jurídico complejo y son la base metodológica de la figura de la responsabilidad extracontractual, ya que vertebran en forma causa-efecto cada una de las vertientes que configuran su existencia. Junto a su propia definición y delimitación, se añade un elemento más, que es la formación por parte del TJCE de una jurisprudencia basada en las diferentes concepciones de los principios generales del Derecho de los distintos Estados miembros hasta formar una idea inequívoca en la que la pluralidad de los sistemas están presentes.

Es por tanto, la jurisprudencia del TJCE, la verdadera artífice del resultado conseguido a partir de una positivización de la responsabilidad en un texto abierto a concreciones continuas. Es este el caso, por ejemplo, de que dentro del concepto de responsabilidad deseche la teoría del riesgo como referencia del sistema, aunque sin embargo, el TJCE no

se haya pronunciado en sentido contrario en aras de su posible aceptación en el futuro.

2) La labor del TJCE se ha centrado en precisar y separar los casos en los que se ha de acudir los Tribunales internos o al TJCE, afirmando de esta manera que la acción indemnizatoria debe ser llevada a cabo bien ante unos tribunales u otros salvaguardando siempre las garantías de los particulares.

3) Se ha dejado claro, que las normas de procedimiento deben hacer posible el ejercicio de la acción indemnizadora, ya que los Estados miembros de forma individual tienen que responder por los perjuicios causados a los particulares por acciones u omisiones.

4) Los Estados miembros han de reconocer en base a los principios instaurados en el Derecho comunitario, que hay un interés social a nivel de toda la Unión que se debe proteger en bien de una Comunidad europea con opciones progresistas.

5) La proyección administrativa en el ámbito comunitario se percibe como una traslación de las Administraciones nacionales hacia una construcción administrativa comunitaria convergente.

6) A partir de la concepción jurídica de perjuicio y lesión, observamos que el Derecho comunitario ha seguido la línea de la concepción del perjuicio desde el punto de vista económico, mientras que la lesión, producto de una antijuricidad subjetiva, ha ido más allá, en determinados supuestos, del deber jurídico de soportar la misma, motivo por el cual hemos de deducir que se ha restringido el supuesto, al no obligar a reparar cualquier consecuencia perjudicial.

7) El TJCE ha diferenciado la responsabilidad extracontractual de la Comunidad dependiendo de donde proceda el daño, es decir, dependiendo de si su naturaleza es normativa o simplemente administrativa.

8) Partiendo de la responsabilidad patrimonial del Estado, según el artículo 189.3 T.CE, o lo que es igual, en aplicación del derecho derivado comunitario, se ha consagrado la responsabilidad objetiva de los mismos en dichos supuestos.

9) Cuando se trata de normas comunitarias en las que se establezcan opciones de política económica, habrá que tener en cuenta la amplia facultad de apreciación que poseen las Instituciones comunitarias, en cuyo caso, la responsabilidad no nacerá de una simple infracción de normas jurídicas objetivas.

10) El sistema configurado a partir de los principios de cooperación y colaboración entre el sistema comunitario y el de los Estados miembros debe estar presente en todas las facetas en donde su aplicación sea preceptiva, es decir, tanto a nivel legislativo como judicial, para así continuar con una evolución constante dirigida principalmente a la consecución de objetivos sociales que pongan de relieve la magnitud de las ideas desarrolladas a partir del individuo y no únicamente desde la perspectiva económica.

No obstante el decálogo anterior, se pueden hacer diversas matizaciones que entendemos deben ser también tenidas en cuenta atendiendo a la importancia de las mismas.

A lo largo de la obra se habrá podido observar que existen una serie de puntos que hacen que el Derecho comunitario y el Derecho de los Estados miembros tengan obligatoriamente aspectos jurídicos en común. Por ejemplo, a través de las garantías que establece el Derecho comunitario, y como consecuencia de los derechos comunitarios subjetivos protegidos, se han perfilados los sistemas de responsabilidad patrimonial de los Estados miembros. Así, la responsabilidad extracontractual del Estado construida por la instancia judicial superior europea, se ha desarrollado para incrementar garantías de los sujetos que no siempre son fáciles de determinar en orden a la multiplicidad de situaciones y opciones posibles. Un caso práctico en el que se pueden dar estas circunstancias es el que por ejemplo se da cuando los particulares no pueden invocar, dentro de sus respectivos Estados,

determinados preceptos, que sin embargo, pueden tener como consecuencia la posibilidad de indemnización por parte del Estado, sobre todo si tenemos en cuenta que la eficacia de las normas comunitarias es cada vez mayor.

Un segundo ejemplo, podría ser el fundado en medidas que hacen posible, una vez que se inicia un procedimiento por incumplimiento de las obligaciones debidas, y en aras precisamente de una tutela judicial efectiva, la continuación del mismo pese a haber subsanado el propio incumplimiento de la obligación, especialmente cuando el Estado decide cumplir, aunque sea de forma correcta, antes de la sentencia del TJCE.

En otras ocasiones, el TJCE ha optado por restringir las posibilidades reales de obtener un beneficio indemnizatorio al acotar los efectos de la sentencias. En este sentido, por ejemplo, las sentencias declarativas de incumplimiento, a pesar de expresar en sus resoluciones la existencia de infracciones, no siempre van a desembocar en la declaración a posteriori de responsabilidad extracontractual, sino que el TJCE ha estipulado una serie de requisitos que la limitan cualitativamente.

De todas formas, es incuestionable que tanto la responsabilidad de las Instituciones comunitarias como de los Estados miembros, continúa experimentado una evolución paulatina. Por las razones expuestas, no nos cabe la menor duda de que se está caminando hacia un sistema más perfecto en el que, con las directrices que los Estados reciben del Tribunal de Luxemburgo, se está logrando un clima en el que se aceptan las pautas del mismo sobre responsabilidad extracontractual que van surgiendo, sin que por ello el sistema sufra desequilibrios que hiciesen crear una problemática adyacente carente de sentido.

BIBLIOGRAFÍA:

ABELLÁN HONRUBIA, Victoria, y VILÀ COSTA, Blanca, *Lecciones de Derecho comunitario europeo*, Ed. Ariel, Barcelona, 1995.

ACOSTA ESTÉVEZ, José B., *Introducción al sistema jurídico de la Comunidad Europea*, 1ª ed., Ed. PPU, Barcelona, 1992.

ACOSTA ESTÉVEZ, José B., y ESPALIAT LARSON, Astrid, *La interpretación en el Derecho internacional público y Derecho comunitario europeo*, 1ª ed., Ed. PPU, Barcelona, 1990.

ADINOLFI, Adelina, "I principi generali nella giurisprudenza comunitaria e la loro influenza sugli ordinamenti degli stati membri", RIDPC, nº. 3-4, 1994.

AGUILÓ, José F., CALOT, Alfredo, URÍA, Manuel, DE LA TORRE, J.M., "La responsabilidad extracontractual de las Comunidades Europeas en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia", RGD, año XLVI, núms. 541-42, octubre-noviembre, vol. I, 1989.

AIROLDI, Mario, *Lineamenti di diritto amministrativo comunitario*, Giuffrè Editore, Milano, 1990.

ALCÓN YUSTAS, Fuencisla, y ÁLVAREZ VÉLEZ, Mª Isabel, *Las*

Constituciones de los Quince Estados de la Unión Europea, Ed. Dykinson, Madrid, 1996.

ALEXY, Robert, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

ALONSO GARCÍA, M^a Consuelo, "Responsabilidad de la Administración", *El régimen de la contaminación atmosférica y acústica*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1995.

ALONSO GARCÍA, Enrique, *La interpretación de la Constitución*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.

ALONSO GARCÍA, Ricardo:

- *Derecho comunitario, Derechos nacionales y Derecho común europeo*, 1^a ed., Ed. Cívitas, Madrid, 1989.

- *Derecho comunitario. Sistema Constitucional y Administrativo de la Comunidad Europea*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1994.

- *La responsabilidad de los Estados miembros por infracción del Derecho comunitario*, 1^a ed., Ed. Cívitas, Madrid, 1997.

- "De nuevo sobre el Derecho comunitario, el personal de alta dirección y el Fondo de Garantía Salarial", REDT, n.º 57, 1993.

- "La ejecución normativa del Derecho comunitario europeo en el ordenamiento español", RAP, n.º 121, enero-abril, 1990.

- "La imposición de sanciones por incumplimientos del Derecho comunitario", en *La sanction des infractions au Droit Communautaire (XV Congrès FIDE)*, Lisboa, 1992.

- "La seguridad jurídica como presupuesto de una aplicación plena y completa del Derecho comunitario", REDA, n.º 51, julio-septiembre, 1986.

ALONSO GARCÍA, Ricardo, GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y

TIZZANO, Antonio, *Código de la Unión Europea*, Ed. Cívitas, Madrid, 1996.

ÁLVAREZ VÉLEZ, M^a Isabel y ALCÓN YUSTAS, Fuencisla, *Las Constituciones de los Quince Estados de la Unión Europea*, Ed. Dykinson, Madrid, 1996.

AZÚA REYES, Sergio T., *Los principios generales del Derecho*, Ed. Porrúa, México, 1986.

BACIGALUPO, Mariano, LINDE PANIAGUA, Enrique, SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago, MELLADO PRADO, Pilar, MIRALLES SANGRO, Pedro-Pablo, *Derecho de la Unión Europea*, vol. I, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1995.

BALLARINO, Tito, *Lineamenti di diritto comunitario e dell'Unione europea*, 5^a ed, Ed. CEDAM, Padova, 1997.

BAÑO LEÓN, José María:

- *Las Comunidades Autónomas en la Comunidad Europea*, Ed. Secretaría General de la Conselleria d'Administració Pública, Valencia, 1987.

- "La ejecución autonómica del Derecho Comunitario ante el Tribunal Constitucional", REDA, n.º. 62, abril-junio, 1989.

BARAV, Ami:

- "Damages against the state for failure to implement EC Directives", NLJ, 22 de diciembre de 1991, n.º. 6529, vol. 141.

- "El contencioso sobre restitución de tributos nacionales recaudados en violación del Derecho Comunitario", RIE, n.º. 3, vol. 16, 1989.

- "La répétition de l'indu dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes", CDE, 1981.

BARAV, Ami, et VANDERSANDEN, J., *Contentieux Communautaire*,

Ed. Bruylant, Bruselas, 1977.

BARAV, Ami et SIMON, Denys, "La responsabilité de l'Administration nationale en cas de violation du droit communautaire", RMC, n°. 305, marzo, 1987.

BARNÉS VÁZQUEZ, Javier (Coordinador):

- *La Comunidad Europea, la Instancia Regional y la organización administrativa de los Estados miembros*", 1ª ed., Ed. Cívitas, Madrid, 1993.

- *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho europeo y comparado*, Ed. Tecnos, Madrid, 1995.

BARRISTER, MIDDLE TEMPLE, and SHARPSTON, Eleanor, *Current EC legal developments. Interim and Substantive Relief in claims under Community Law*, Ed. Butterworths, London, 1993.

BEHR, Gerhard, *Development of Judicial Control of the European Communities*, Ed. Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1981.

BELADIEZ ROJO, Margarita, *Los principios jurídicos*, Ed. Tecnos, Madrid, 1994.

BENGOETXEA, Joxerramon, *The legal Reasoning of the European Court of Justice*, Ed. Clarendon, Oxford, 1993.

BERENGUER FUSTER, Luis, "Los Derechos de defensa en los procedimientos en materia de competencia. Derecho español y comunitario", GJCE, serie D, n°. D-27, marzo, 1997.

BERGERÈS, Maurice-Christian, *Contentieux communautaire*, 2ª ed., Ed. Presses universitaires de France, Paris, 1994.

BERMANN, George A., y Otros, *Cases and Material on European Community Law*, American Casebook Series, Ed. West Publishing Company, St. Paul-Minnesota, 1993.

BERTI, Giorgio, *La responsabilità pubblica*, Ed. CEDAM, Padova, 1994.

BETTI, E., *Interpretazione delle leggi e degli atti giuridici*, Milano, 1949.

BIAVATI, Paolo, y CARPI, Federico, *Diritto processuale comunitario*, Ed. Giuffrè, Milano, 1994.

BLASCO ESTEVE, Avelino, *La responsabilidad de la Administración por actos administrativos*, 2ª ed., Ed. Cívitas, Madrid, 1985.

BON, PIERRE, "La responsabilidad por actos del poder judicial en Francia", en *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho europeo y comparado* (Coord. Javier Barnés), Ed. Tecnos, Madrid, 1995.

BOUCRAUT, Louis-Marie, *La réparation des atteintes aux biens dans le contentieux des responsabilités civile et administrative*, Ed. Litec, Paris, 1993.

BOULOUIS, J., *Droit institutionnel des Communautés Européennes*, 4ª ed., Ed. Montchrestien, París, 1993.

BOULOIS, J., y CHEVALLIER, R.M., "Grands arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes", Ed. Dalloz, Madrid, 1983.

BOUZA VIDAL, N.:

- "Modalidades y unificación y armonización de legislaciones de la Comunidad Económica Europea", en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo. Estudio sistemático desde el Derecho español* (dir. E. García de Enterría, J. González Campos, S. Muñoz Machado), vol. I, Ed. Cívitas, Madrid, 1986.

- "Significado y alcance de la aproximación de legislaciones en la Comunidad Económica Europea", RIE, nº. 2, 1981.

BRENNER, Michael, "Administrative Judicial Protection in Europa: General Principles", Spetses Conference, No publicado, 1996.

BERTRAND, Christine, "Ordinamento comunitario e responsabilità per lesione di interessi legittimi, RIDPSPFE, nº. 5, settembre-octobre, 1994.

BREWER-CARIAS, Allan R., Principios del procedimiento administrativo, 1ª ed., Ed. Cívitas, 1990.

BRIDGE, J.W., and LASOLA, A., *Law & Institutions of the European Communities*, 4ª ed., Ed. Butterworths, Londres, 1987.

BRONKHORST, "Actions for compensation of damages under article 178 and 215 para. 2 of the EEC Treaty: Stabilisation and development", LIEI, 1983/1.

BRONZETTI, Gian Franco, *La responsabilità nella Pubblica Amministrazione*, 2ª ed., Ed. CEDAM, Padova, 1993.

BRYANT, M.E., Mc MAHON, and MURPHY, Finbarr, *European Community Law in Ireland*, Ed. Butterworths, Dublin, 1989.

BUSTOS GIBERT, R., "Cuestiones planteadas por la jurisprudencia constitucional referente a la ejecución y garantía del cumplimiento del Derecho comunitario", RIE, 1993.

CAFAGNO, Maurizio:

- "Ordinamento comunitario e responsabilità per lesione di interessi legittimi, RIDPC, págs. 147-163, 1992.

- "Responsabilità - Principio della responsabilità dello Stato per danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario - È inerente al sistema del Trattato - Responsabilità per violazione dell'obbligo di recezione delle direttive, imposto dall'art. 189, c. 3º, del Trattato - Configurabilità - Condizioni", Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, nº. 1, 1992.

CAHIER, Philippe, "Les éléments constitutifs de la responsabilité extracontractuelle de la Communauté Économique Européenne", Mélanges offerts a Paul REUTER-Le droit international: unité et diversité, Pedone, 1981.

CALOT, Alfredo, DE LA TORRE, J.M., URÍA, Manuel, AGUILÓ, José F., "La responsabilidad extracontractual de las Comunidades Europeas en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia", RGD, año XLVI, núms. 541-42, octubre-noviembre, vol. I, 1989.

CAMPESAN, Aldo, e DAL FERRO, Alberto, "La responsabilità dello stato per la violazione degli obblighi ad esso incombenti in forza sul Diritto comunitario alla luce della sentenza Francovich, RDE, vol. 32, 1992.

CAMPO CABAL, Juan Manuel, *La institución jurisdiccional de la Unión Europea*, Biblioteca Jurídica Diké-Universidad de Alcalá, 1ª ed., 1995.

CAPELLI, Fausto, et MIGLIAZZA, Maria, "Recours en indemnité et protection des intérêts individuels: quels sont les changements possibles et souhaitables?",

CDE, núms. 5-6, 1995.

CARANTA, Roberto:

- *Giustizia amministrativa e diritto comunitario*, Ed. Casa Editrice Jovene, Milano, 1992.

- "La responsabilit  extracontractuelle de la p bblica amministrazione: sistemi e tecniche", Responsabilit  civile e previdenza, n  10, Edit. Giuffr , Milano, 1993.

- "Responsabilit  extracontrattul e della pubblica amministrazione per lesione di interessi legittimi e diritto comunitario", RIDPC, n  4, 1991.

CARL N RUIZ, Matilde, *Competencia Territorial y Responsabilidad Extracontractual. Perspectivas Constitucional y Comunitaria*, Ed. Cedecs, Barcelona, 1995.

CALVET, Hugues, "Droit administratif de la responsabilit  et droit communautaire, AJDA, número especial (Droit administratif et droit communautaire), 20-jun. 1996.

CARPI, Federico, y BIAVATI, Paolo, *Diritto processuale comunitario*, Ed. Giuffr , Milano, 1994.

CARTEI, Gianfranco, "La Corte di giustizia e la responsabilit  dello Stato per violazione di norme comunitarie: una nuova pronuncia", RIDPC, págs. 733-747, 1996.

CASANOVAS y LA ROSA, Oriol, "Las competencias de las Comunidades Autónomas en la aplicación del Derecho comunitario europeo (Comentario a la sentencia 252/1988, de 20 de diciembre, del TC)", RIE, 1989.

CAVANILLAS M JICA, Santiago, *La concurrencia de responsabilidad contractual y extracontractual*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1992.

CECCHERINI, Grazia, *Risarcimento del danno e riparazione in forma specifica*, Giuffrè Editore, Milano, 1989.

CENDON, Paolo, *La responsabilità extracontrattuale: le nuove figure di risarcimento del danno nella giurisprudenza*, Ed. Giuffrè Editore, Milano, 1989.

CEREXHE, E.: *Le droit européen. Les objectifs et les institutions*, Ed. Bruylant, Bruselas, 1989.

CHEVALLIER, Roger-Michel, RIDEAU, Joël, y Otros, *Droit Institutionnel des Communautés Européennes*, Ed. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1974.

CHINKIN, C.M., SADURSKA, Romana, "The collapse of the International Tin Council: A case of the State Responsibility?", *VJIL*, n°. 4, vol. 30, 1990.

CHITI, Mario P., "Towards a unified jurisdictional protection in Europe?", *Spetses Conference*, Grecia, 1996.

CHUECA SANCHO, G., "Los principios generales del Derecho en el ordenamiento Comunitario", *RIE*, vol.10, n°. 3, 1983.

CLARICH, Marcello, "La responsabilidad de la Administración Pública en el ordenamiento italiano: caracteres generales y tendencias recientes", en *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho europeo y comparado* (Coord. Javier Barnés), Ed. Tecnos, Madrid, 1995.

COBREROS MENDAZONA, Eduardo, *Incumplimiento del Derecho comunitario y responsabilidad del Estado*, 1ª ed., Ed. Cívitas, Madrid, 1995.

COGLIANDRO, Giuseppe, "La responsabilità dei funzionari nella CEE", RIDPC, n° 1, 1994.

COHEN-JONATHAN, Gérard, *Aspects européens des droits fondamentaux*, Ed. Montchrestien, Paris, 1996.

COLLADO GARCÍA-LAJARA, Enrique, "El juez comunitario español", REICE, n° 18, noviembre-diciembre, 1990.

COMBEXELLE, J.-D., GRÉVISSE, F., et HONORAT, E., "Responsabilité extracontractuelle de la Communauté et des États membres dans l'élaboration et dans la mise en oeuvre du Droit communautaire: compétences respectives de la Cour de Justice de Communautés Européennes et des juridictions nationales", en *Hacia un orden Internacional y Europeo (Homenaje al Profesor M. Díez de Velasco)*, Ed. Tecnos, Madrid, 1993.

CONSTANT-DAVID, S., "La responsabilité extracontractuelle de l'Euratom", Rapports nationaux du 3 colloque de droit européen, Paris, 1965.

CONSTANTINESCO, L., *Les problèmes résultant de la responsabilité extra-contractuelle concomitante de la Communauté et d'un état membre*, Commission des CE, OPOCE, Etudes, n° 34, 1980.

CONSTANTINESCO, Vlad, JACQUÉ, Jean-Paul, KOVAR, Robert y SIMON, Denys, *Traité instituant la CEE. Commentaire article par article*, Ed. Economica, Paris.

CONSTANTINESCO, Vlad, KOVAR, Robert y SIMON, Denys, *Traité sur l'Union Européenne (signé à Maastricht le 7 février 1992). Commentaire article per*

article.

CONVERY, Jane, "State liability in the United Kingdom after Brasserie du Pêcheur", CMLR, n°. 34, 1997.

COPPEL, Jason, "Individual enforcement of Community law: the future of the Francovich remedy", n°. 6, EUI working papers LAW, Florence, 1993,

COUZINET, J.F., "La faute dans le régime de la responsabilité non contractuelle des Communautés européennes", RTDE, 1986.

CRAIG, P.P., "Francovich, Remedies and the Scope of Damages Liability, LQR, vol. 109, october, 1993.

CRAIG, Paul, y DE BÚRCA, Gráinne, *EC Law. Text, Cases, and materials*, Ed. Clarendon Press, Oxford, 1995.

CURTIN, Deirdre, "State liability under Community Law: A new remedy for private parties", ILJ, n°. 1, marzo, 1992.

DANTONEL-COR, Nadine, "La mise en jeu de la responsabilité de l'Etat français pour violation du droit communautaire", RTDE, 31 (3), juill-sept., 1995.

DASHWOOD, A., WYATT, D., *The Substantive Law of the EEC*, Ed. Sweet & Maxwell, London, 1987.

DAVIDSON, J.S., & FREESTONE, D., *The Institutional Framework of the European Communities*, Ed. Croom Helm, London, 1988.

DEARDS, Elspeth, "'Curiouser and Curiouser'? The Development of

Member State Liability in the Court of Justice", EPL, vol. 3, Issue 1, March, 1997.

DEBARD, Responsabilité (Recours en) in BARAV et PHILIP (ed.): *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, PUF, 1993.

DE LA TORRE MONMANY, José María, "Los recursos de plena jurisdicción: especial referencia al recurso de indemnización. Desarrollo jurisprudencial", en *Jornadas: El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. El Tribunal de 1ª Instancia*, 1ª ed., Ed. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco-Departamento de Justicia, Vitoria-Gasteiz, 1991.

DE LA TORRE, J.M., CALOT, Alfredo, URÍA, Manuel, AGUILÓ, José F., "La responsabilidad extracontractual de las Comunidades Europeas en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia", RGD, año XLVI, núms. 541-42, octubre-noviembre, vol. I, 1989.

DÍAZ JIMÉNEZ, María del Carmen, *Principios del Derecho procesal comunitario*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1996.

DÍEZ-HOCHLEITNER, J., "La respuesta del TUE al incumplimiento de las sentencias del Tribunal de Justicia por los Estados miembros", RIE, 1993.

DÍEZ-MORENO, Fernando, *Manual de Derecho de la Unión Europea*, 1ª ed., Ed. Cívitas, Madrid, 1996.

D'SA, Rose M., *European Community Law and civil remedies in England and Wales*, Ed. Sweet & Maxwell, London, 1994.

DUARTE, María Luisa, *A cidadania da Uniao e responsabilidade dos Estados por violação do Direito Comunitário*, Ed. Lex, Lisboa, 1994.

DOBOUIS, Louis, "La responsabilité de l'État législateur pour les dommages causés aux particuliers par la violation du droit communautaire et son incidence sur la responsabilité de la Communauté. A propos de l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 5 mars 1996, Brasserie du Pêcheur et Factortame, affaires jointes C 46/93 et 48/93", RFDA, n° 3, mayo-junio, 1996.

DUFFY, Peter, "Damages against the State: a new remedy for failure to implement Community obligations", ELR, vol. 17, abril, 1992.

DUMON, Frédéric, "La responsabilité extra contractuelle des Communautés européennes et leurs agents", CDE, n° 1, 1969.

DURAND, Andrew, "Restitution or Damages: National Court or European Court?", ELR, vol.1/1976.

DWORKIN, Ronald, *Los derechos en serio*, 1ª reimpres., Ed. Ariel, Barcelona, 1995.

EMILIOU, Nicholas, "State liability under Community law: shedding more light on the Francovich principle?", ELR. vol. 21, 1996.

ESPALIAT LARSON, Astrid, y ACOSTA ESTÉVEZ, José B., *La interpretación en el Derecho internacional público y Derecho comunitario europeo*, 1ª ed., Ed. PPU, Barcelona, 1990.

ESSER, E., *Principio y norma en la elaboración jurisprudencial del Derecho privado*, Ed. Bosch, Barcelona, 1961.

FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, y GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo,

Curso de Derecho Administrativo, vols. I (ed. 7ª) y II, Ed. Cívitas, Madrid, 1995.

FERNÁNDEZ MARTÍN, José María, "El principio de responsabilidad patrimonial del Estado por daños causados por el incumplimiento de las normas de Derecho comunitario. Evolución jurisprudencial reciente. (Comentario a las sentencias de 5 de marzo de 1996 en as. ac. C-46/93 y C-48/93 Brasserie du Pêcheur c. R.F.A. y Factortame (*); Asunto C-392/93 British Telecommunications, sentencia de 26 de marzo de 1996; y Asunto C-5/94 Lomas Ltd. setencia de 23 de mayo 1996)", RIE, nº. 2, vol. 23, 1996.

FERNÁNDEZ-FLORES Y DE FUNES, José Luis, *La Unión Europea (Organización Jurídica)*, Ed. Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1995.

FERNÁNDEZ PÉREZ, Bernardo, SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz Andrés, y GONZÁLEZ VEGA, Javier A., *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, Ed. Eurolex, Madrid, 1996.

FERRI, Pier Giorgio, "La tutela risarcitoria del diritto comunitario degli appalti pubblici", RIDPC, págs. 1261-1274, 1992.

FINES, *Étude de la responsabilité extracontractuelle de la Communauté Économique Européenne*, Ed. Librairie Générale de Droit et de la Jurisprudence, París, 1990.

FITZPZTRICK, Barry, y Szyszczak, Erika, "Remedies and Effective Judicial Protection in Community Law, MLR, nº. 3, vol. 57, mayo, 1994.

FLOGAITIS, S., "Droits Fondamentaux et principes généraux du Droit administratif dans la jurisprudence de la Cour de Justice", REDP, vol. 4, nº. 2, 1992.

FRAIOLI, Paolo, *La responsabilità extracontrattuale: le nuove figure di risarcimento del danno nella giurisprudenza*, Ed. Giuffrè, Milano, 1994.

FREESTONE, D., & DAVIDSON, J.S., *The Institutional Framework of the European Communities*, Ed. Croom Helm, London, 1988.

FUERTES SUÁREZ, José Luis, "Responsabilidad de las Administraciones Públicas (artículos 139 a 146)", en *Administraciones Públicas y Ciudadanos (Estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 denoviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común)*, Coordinado por PENDÁS GARCÍA, Benigno, Capítulo 16, Ed. Praxis, Barcelona, 1993.

FUNK-BRENTANO ET COMBESCOT, "La responsabilité extracontractuelle de la CEE dans l'exercice de son activité normative", *Gaz. Pal.*, 2, doct., 1980.

FUSS, E., "La responsabilité des Communautés européennes pour le comportement illégal des leurs organes", *RTDE*, 1981.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo:

- *Democracia, Jueces y Control de la Administración*, 2ª ed., Ed. Cívitas, Madrid, 1996.

- *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, 1ª ed. 1956, Ed. Cívitas, Madrid, 1984.

- *Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho*, Ed. Cívitas, Madrid, 1984.

- "La ampliación de la competencia de las jurisdicciones contencioso-administrativas nacionales por obra del Derecho comunitario. Sentencia Borelli de 3 de diciembre de 1992 del Tribunal de Justicia y el artículo 5 T.CE", *REDA*, nº. 78, 1993.

- "La participación de las comunidades autónomas en la formación de las decisiones comunitarias, en *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales*, Coord. HERRERO DE LA FUENTE, Alberto A., Ed. Cortes de Castilla y León, 1991.

- "La responsabilidad de la Administración española por daños causados por infracción del Derecho comunitario", GJCEE, nº. 60, B-39, febrero, 1989.

- "Las competencias y el funcionamiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Estudio analítico de los recursos.", *Tratado de Derecho Comunitario Europeo (Estudio sistemático desde el Derecho español)*, vol. I, Ed. Cívitas, Madrid, 1986.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, vols. I (ed. 7ª) y II, Ed. Cívitas, Madrid, 1995.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, ALONSO GARCÍA, Ricardo, y TIZZANO, Antonio, *Código de la Unión Europea*, Ed. Cívitas, Madrid, 1996.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, GONZÁLEZ CAMPOS, Julio D., y MUÑOZ MACHADO, Santiago (Directores de la obra) y Otros, *Tratado de Derecho Comunitario Europeo (Estudio sistemático desde el Derecho español)*, vols. I, II y III, Ed. Cívitas, Madrid, 1986.

GARCÍA MACHO, R., "Contenido y límites del principio de confianza legítima: estudio sistemático de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia", REDA, nº. 54, 1987.

GARCÍA ROCA, Javier, *Los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, Colección Cuadernos y Debates, nº. 42, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

GARCÍA VALDECASAS, Rafael, "El Tribunal de 1ª Instancia", en *Jornadas: El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. El Tribunal de 1ª Instancia*, 1ª ed., Ed. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1991.

GARRIDO FALLA, Fernando, "Constitucionalización de la responsabilidad patrimonial del Estado", en *Estudios sobre la Constitución Española-Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Ed. Cívitas, vol. III, Madrid, 1991.

GARZÓN CLARIANA, Gregorio:

- "Hechos de los particulares y responsabilidad del Estado", *La responsabilidad internacional-XIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (1989)*, Ed. Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Alicante, 1990.

- "Las fuentes del Derecho comunitario", del libro coord. por RODRÍGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos y LIÑAN NOGUERAS, Diego J., *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, 1ª ed., Ed. Cívitas, Madrid, 1993.

GEIGER, Jutta, "La responsabilidad de los Estados por violación del Convenio Europeo de Derechos Humanos y del Derecho Comunitario", en *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho europeo y comparado (Coord. Javier Barnés)*, Ed. Tecnos, Madrid, 1995.

GERVEN, Walter van, "Non contractual liability of Member states, Community institutions and individuals for breaches of Community Law with the view to a common law for Europe", *MJECL*, vol. 1, 1994.

GIARDINA, Francesca, *Responsabilità contrattuale e responsabilità extracontrattuale: significato attuale di una distinzione tradizionale*, Ed. Giuffrè, Milano,

1993.

GILSTRA, D.J. y Otros, *Leading Cases of the European Communities*, 4ª ed., Ed. Kluwer Law and Taxations Publishers, 1982.

GILSDORF P., "Die Haftung der Gemeinschaft aus normativen Handels auf dem Hinttergrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs", *Europarecht*, 1975.

GIMÉNEZ PÉREZ, Ramón, *Manual de Procedimiento de la Unión Europea*, Ed. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1995.

GODART, J.M., SCHOCKWEILER, Fernand, y WIVENES, C., "Le régime de la responsabilité extra-contractuelle du fait d'actes juridiques dans la Communauté européenne", *RTDE*, nº. 1, enero-marzo, 1990.

GOFFIN, León:

- "De aansprakelijkheid van de Gemeenschappen, en De individuele rechtsbescherming in the Europese Gemeenschappen", *Standaard Wetenschappelijke Uitgverij*, 1967.

- "De niet-contractuele aansprakelijkheid van de Europese Economische Gemeenschap", in *Rechtsbescherming in the Europese Gemeenschappen*, Ed. Kluwer-Deventer, 1975.

- "La responsabilité non contractuelle des Communautés", in *Droit des Communautés européennes*, Bruxelles, Larcier, Les Nouvelles, núms. 420 y ss, 1969.

- "Observations sous cour de justice, 11 julliet 1969, Sayac c. Leduc", *CDE*, págs. 585 y ss., 1970.

- "Observations sous Cour de justice, 14 julliet 1967, Kampffmeyer c. Commission", *CDE*.

- "Recours en indemnité, in *Droit des Communautés européennes*", Bruxelles, Larcier, Les Nouvelles, núms. 922 y ss., 1969.

GOFFIN, León, y MAHIEU, M.:

- "L'arrêt Lütticke du 28 avril 1971 et les développements récents de la jurisprudence sur la responsabilité extra-contractuelle des Communautés européennes", CDE, 1972.

- "De la responsabilité du fait des règlements communaitaires, Observations sous aff. 5/71, Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt c. Conseil des Communautés européennes", CDE, 1972.

GONZÁLEZ AYALA, M^a Dolores, "La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la aplicación del derecho comunitario por las comunidades autónomas", en *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales*, Coord. HERRERO DE LA FUENTE, Alberto A., Ed. Cortes de Castilla y León, 1991.

GÓMEZ BARAHONA, Alberto, "Las relaciones entre el Derecho comunitario y el ordenamiento interno en la jurisprudencia contencioso-administrativa", en *España en la Europa comunitaria: balance de diez años* (Coordinada por Carlos F. Molina del Pozo), Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1995.

GONZÁLEZ CAMPOS, Julio D., GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y MUÑOZ MACHADO, Santiago (Directores de la obra) y Otros, *Tratado de Derecho Comunitario Europeo (Estudio sistemático desde el Derecho español)*, vols. I, II y III, Ed. Cívitas, Madrid, 1986.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*, 1^a ed., Ed. Cívitas, Madrid, 1996.

GONZÁLEZ VEGA, Javier A., SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz Andrés, y FERNÁNDEZ PÉREZ, Bernardo, *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, Ed. Eurolex, Madrid, 1996.

GORDILLO CAÑAS, Antonio, *Ley , Principios Generales y Constitución: apuntes para una lectura, desde la Constitución, de la teoría de las fuentes del Derecho*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1990.

GRÉVISSE, F., COMBREXELLE, J.-D., et HONORAT, E., "Responsabilité extracontractuelle de la Communauté et des dans l'élaboration et dans la mise en oeuvre du Droit communautaire: compétences respectives de la Cour de justice des Communautés Européennes et des juridictions nationales", en *Hacia un nuevo orden Internacional y Europeo (Homenaje al Profesor M. Díez de Velasco)*, Ed. Tecnos, Madrid, 1993.

GRISOLI, Angelo:

- Contributo alla ricerca del principii generali comuni ai diritti degli stati della Comunità Europea in materia de responsabilità extracontrattuale, Ed. Università di Pavia, Padova, 1963.

- *L'Illecito e la responsabilità delle Comunità Europee*, Ed. CEDAM, Padova, 1970.

- "Alcune considerazioni sulla responsabilità aquiliana delle Comunità europee", RDCDGO, n°. 3/4, 1961.

GRONDMAN, F., "La notion de violation suffisamment caractérisée en matière de responsabilité non contractuelle", CDE, 1979, n°. 1.

GROVES, Peter J., *European Community Law*, 1ª ed., Ed. Cavendish Publishing Limited, London, 1995.

GUICHOT, Emilio, "La responsabilidad extracontractual de la Comunidad Europea", en *Propiedad, expropiación y responsabilidad. la garantía indemnizatoria en el Derecho europeo y comparado (Coord. Javier Barnés)*, Ed. Tecnos, Madrid, 1995.

HARDING, *Current issues in European and International Law*, Ed. Sweet & Maxwell, London, 1990.

HARLOW, Carol, "Francovich and the Problem of the Disobedient State", *ELJ*, vol. 2, 1996.

HARTLEY, T.C., *The Foundations of European Community Law*, 3ª ed., Clarendon Law Series, Ed. Oxford University Press, Oxford, 1994.

HERMANN-RODEVILLE, J., "Un exemple de contentieux économique: le recours en indemnité devant la Cour de justice des Communautés européennes", *RTDE*, 1986.

HERNANDEZ BATALLER, Bernardo V., "El recurso contra las resoluciones del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, REICE, núms. 23 y 24, 1991.

HERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Alejandro, *Ponencia presentada al ciclo sobre la Ley 30/1992*, organizado por la Escuela de Práctica del Ejercicio de la Abogacía "Antonio Naya" del Ilustre Colegio de Abogados de Málaga, Ed. Aranzadi, 1993.

HERZOG, P., SMITH, H., *The law of the European Economic Community. A commentary of the EEC Treaty*, Ed. Matthew Bender & Co. Inc., New York, actualización de 1990, núms. 5494 a 5502 y 6999 a 6137.

HEUKELS, T., SCHERMERS, Henry, MEAD, P.H., "Non contractual liability of the European Communities", Ed. Nijhoff Publ., La Haya, 1988.

HONORAT, E., GRÉVISSE, F., et COMBREXELLE, J.-D., "Responsabilité extracontractuelle de la Communauté et des États membres dans l'élaboration et dans la mise en oeuvre du Droit communautaire: compétences respectives de la Cour de Justice des Communautés Européennes et des juridictions nationales", en *Hacia un nuevo orden Internacional y Europeo (Homenaje al Profesor M. Díez de Velasco)*, Ed. Tecnos, Madrid, 1993.

HOWELLS, Geraint G., and WEATHERILL, Stephen, *Consumer Protection Law*, Ed. Dartmouth, Aldershot, 1995.

HUBEAN, F., "La répétition de l'indu en droit communautaire", RTDE, 1981.

HUGLO, "Responsabilité extracontractuelle. Nature et fondement. Conditions de recevabilité du recours en indemnité", J.-Cl. Europe (Juris- Classeur de Droit Européen), fasc. 370; J.-Cl. du. int. (Juris-Classeur de Droit international), fasc. 161-27-1; "Responsabilité extracontractuelle. Conditions du fond du recours en indemnité. Décision de la Court", J.Cl. dr. int. fasc. 161-27-2.

IGLESIAS CABERO, Manuel, *Fundamentos de Derecho Comunitario Europeo*, Ed. Colex, Madrid, 1989.

ISAAC, Guy, *Manual de Derecho comunitario general*, 2^a ed., Ed. Ariel Derecho, Barcelona, 1995.

JIMÉNEZ-BLANCO, A., PARJO ALFONSO, Luciano, ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, *Manual de Derecho Administrativo*, 3^a ed., Ed. Ariel, Barcelona, 1994.

JOLIET, R.: *Le droit institutionnel des Communautés. Le contentieux*, Liège, 1981.

JONES, Mark L., "The non-Contractual Liability of the EEC and the Availability of An alternative remedy in the National Courts", LIEI, 1981/1.

JOWELL, SMITH & WOOLF, *Judicial Review of Administrative Action*, 5^a ed., Ed. Sweet & Maxwell, London, 1995.

LAGRANGE, Maurice, "The Non-contractual liability of the Community in the ECSC and the EEC", CMLR, n.º. 1, Vol. 3, 1965.

LARENZ, K.:

- *Metodología de la ciencia del Derecho*, Ed. Ariel, Barcelona, 1966.

- *Derecho justo. Fundamentos de ética jurídica*, Ed. Civitas, Madrid, 1985.

LASAGABASTER, Iñaki, "Comunidades autónomas y Comunidad Europea", A-RCDP, n.º. 20, diciembre, 1995.

LASOK, K.P.L. *The European Court of Practice and Procedure*, Ed. Butterworths, London, 1984.

LASOLA, A., y BRIDGE, J.W.: *Law & Institutions of the European Communities*, Butterworths, 4^a ed. Londres, 1987.

LATORRE, Ángel, *Introducción al Derecho*, 11^a ed., Ed. Ariel, Barcelona, 1985.

LE BRETON, Gaëlle, *La coopération du juge national à l'ordre juridique communautaire [Tesis doctoral aún no publicada. Dirigida por DEHOUSSE, Renaud, y SNYDER, Francis]*, 1993.

LEGUINA VILLA, Jesús:

- *La responsabilidad civil de la Administración Pública*, 2ª ed., Ed. Tecnos, Madrid, 1983.

- "La responsabilidad patrimonial de la Administración, de sus autoridades y del personal a su servicio", en *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Ed. Tecnos, Madrid, 1993.

- "Principios generales del Derecho y Constitución", RAP, nº. 114, 1987.

LINDE PANIAGUA, Enrique, "Amnistía, control de constitucionalidad y responsabilidad patrimonial del Estado legislador", REDA, nº. 16, 1978.

LINDE PANIAGUA, Enrique, SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago, MELLADO PRADO, Pilar, MIRALLES SANGRO, Pedro-Pablo, y BAGIGALUPO, Mariano, *Derecho de la Unión Europea*, vol. I, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1995.

LIÑÁN NOGUERAS, Diego J., RODRÍGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos, *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, 1ª ed., Ed. Cívitas, Madrid, 1993.

LIPSTEIN, K., "Sources and their Interpretation", LEEC, Ed. Butterworths, London, 1974.

LLORENS-FRAISSE, Françoise, *La presumption de faute dans le contentieux administratif de la responsabilité*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1985.

LÓPEZ CASTILLO, Antonio:

- "Creación y aplicación del Derecho comunitario europeo y Comunidades Autónomas", REDC, nº. 35, 1992.

- "El exterior y la Comunidad Europea en el juego competencial interno",

REDC, año 9, nº. 26, mayo-agosto, 1989.

- "España. La creación y ejecución del Derecho comunitario en España", en *La Comunidad Europea, la Instancia Regional y la Organización Administrativa de los Estados miembros* (Coord. Javier Barnes Vázquez), 1ª ed., Ed. Cívitas, Madrid, 1993.

LÓPEZ-FONT MÁRQUEZ, José Francisco, *La responsabilidad patrimonial (No contractual) en el Tratado C.E.C.A.*, nº. 224, Ed. Servicio de publicaciones de la Universidad de Granada-Campus Universitario de Cartuja, Granada, 1996.

LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES Jesús, "Responsabilidad de las Administraciones Públicas (Exégesis de la Elabotación de la Ley 30/1992)", en *Estudios y Comentarios sobre la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común*, Ed. Centro de Publicaciones -Ministerio de Justicia y Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1993.

LÓPEZ MUÑOZ, Riánsares, *Dilaciones indebidas y responsabilidad patrimonial de la Administración de Justicia*, Ed. Comares, Granada, 1996.

Lord HAILSHAM OF ST. MARYLEBONE y VAUGHAN, David, (Editor in Chief y Co-ordinating, respectivamente), *Law of the Euroean Communities*, vol. I, Ed. Butterworths, London, 1986.

Lord MACKENZIE, Stuart, "The 'non-Contractual' liability of the European Economic Community", CMLR, vol. 12, 1975.

LOUIS, Jean-Victor, *El ordenamiento jurídico comunitario*, 5ª ed., OPOCE, 1995.

LOUIS, Jean-Victor, y OTROS, "Article 178", Commentaire Megret-Le Droit de la CEE, Vol. 10: *La Cour de Justice-Les actes des institutions*, Ed. Etudes Europeennes, 1993.

LYSÉN, Göran, "Three Questions on the Non-Contractual Liability of the EEC", LIEI, Law Review of the Europa Institut University of Amsterdam, nº 2, Ed. Kluwer Law and Taxation Publishers, 1985.

KAPTEYN, P.J.G., & VERLOREN, P., *Introduction to the Law of the European Communities*, 2ª ed., Ed. Kluwer and Taxations Publishers, 1989.

KAUTZOR-SCHROEDER, Klaus, "Public Tort Liability Under the treaty Constituting The European Coal and Steel Community Compared with The Federal Claims Act", nº 2, vol. 4, VLR, 1958-59.

MAHIEU, Michael, "De la responsabilité du fait des règlements communitaires. Observations sur aff. 5/71, Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt c. Conseil des Communautés européennes", CDE, 1972.

MAHIEU, Michael, "Illegalité et responsabilité en droit communautaire", Melanges Roger O. Dalcq. Responsabilités et assurances, Ed. Maison Larcier, Bruselas, 1994.

MANGAS MARTÍN, Araceli:

- *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, 2ª ed., Ed. Tecnos, Madrid, 1987.

- "La ejecución del derecho comunitario por las comunidades autónomas: La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", en *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico institucionales*, Coord. HERRERO DE LA FUENTE, Alberto A., Ed. Cortes de Castilla y León, 1991.

- "La obligación de derogar o modificar el Derecho interno incompatible con el Derecho comunitario", RIE, nº. 2, vol. 14, 1987.

- "Las relaciones entre el Derecho comunitario y el Derecho interno de los Estados miembros a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia", en *Derecho Comunitario europeo y su aplicación judicial* (RODRÍGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos, y LIÑÁN NOGUERAS, D.J.), Ed. Cívitas, Madrid, 1993.

- "Responsabilidad de las Comunidades Europeas", Enciclopedia Jurídica Básica, vol. IV, Cívitas, Madrid, 1995.

MANGIONE, Gabriella, "La responsabilità da "illecito legislativo comunitario" e il "legislative unrecht" nella Repubblica Federale di Germania", RIDPC, nº. 5, 1994.

MANIN, Philippe, *Les Communautés Européennes. L' Union Européenne. Droit Institutionnel*, 2ª ed., Ed. A. Pedone, Paris, 1995.

MANZELLA, Gian Paolo, "Responsabilità dello Stato e diritto comunitario", GDA, nº. 5, maggio, 1996.

MARIA DI MAJO, Francesco, "Efficacia diretta delle direttive inattuare: dall'interpretazione conforme del diritto interno alla responsabilità dello Stato per la mancata attuazione delle direttive", RDE, vol. 34. 1994.

MARTÍN ARRIBAS, Juan José, *Manual de Derecho procesal comunitario*, Ed. Akal, Madrid, 1988.

MARTÍN REBOLLO, Luis:

- *La responsabilidad patrimonial de la Administración en la jurisprudencia*, 1ª ed., Ed. Cívitas, Madrid, 1977.

- "Nuevos planteamientos en materia de responsabilidad de las Administraciones Públicas", en *Estudios sobre la Constitución Española-Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. III, Ed. Cívitas, Madrid, 1991.

- "La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en España", en *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho europeo y comparado* (Coord. Javier Barnés), Ed. Tecnos, Madrid, 1995.

MARTÍNEZ LAGE, Santiago, "Las fuentes del Derecho comunitario", en *Iniciación al Estado del Derecho comunitario europeo*, Ed. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1984.

MARTÍNEZ MURILLO, Juan José, "Directivas: su aplicabilidad directa y su efecto vertical y ¿horizontal?", GJCEE, nº. 99, B-68, noviembre, 1991.

MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Antonio, "El Tribunal rechaza de nuevo -en contra de la opinión del Abogado General- el efecto directo horizontal de las directivas", GJCEE, nº. 140, B-97, septiembre, 1994.

MATA SIERRA, M^a Teresa, *El efecto directo de las directivas en la jurisprudencia comunitaria y española*, Ed. Tecnos, Madrid, 1994.

MATHIJSEN, P.S.R.F.. *A Guide to European Community Law*, Sweet & Maxwell, London, 1985.

MATTERA, Alfonso, *Le marché unique européen. Ses règles son fonctionnement*, 2^a ed., Ed. Jupiter, Paris.

MAYOR MENÉNDEZ, Pablo, "Una reflexión sobre la función del juez nacional ante la contradicción Derecho interno-Derecho comunitario (Comentario a la Sentencia TC 180/93, de 31 de mayo)", RAP, nº. 35, septiembre-diciembre, 1994.

Mc. MAHON, BRYAN M.E., and MURPHY, Finbarr, *European Community Law in Ireland*, Ed. Butterworths, Dublin, 1989.

MEAD, John Philip, *The European Community as an international actor* [Tesis doctoral aún no publicada], Florencia, 1986.

MEAD, P.H., SCHERMERS, Henry, y HEUKELS, T., "Non contractual liability of the European Communities", Ed. Nijhoff Publ., La Haya, 1988.

MELLADO PRADO, Pilar, LINDE PANIAGUA, Enrique, SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago, MIRALLES SANGRO, Pedro-Pablo, BACIGALUPO, Mariano, *Derecho de la Unión Europea*, vol. I, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1995.

MENGOZZI, Paolo, *European Community Law from Common Market to European Union*, Ed. Graham & Trotman/Martinus Wijkhoff, London, 1992.

MERTENS DE WILMARS, "Reflexions sur le système d'articulation du droit communautaire et du droit des États membres", *L'Europe et le Droit*, Mélanges en hommage à Jean BOULOUIS, Ed. Dalloz, 1991.

MIDDLE TEMPLE, BARRISTER, SHARPSTON, Eleanor, *Current Ec legal developments. Interim and Substantive Relief in claims under Community Law*, Ed. Butterworths, London, 1993.

MILLÁN MORO, L., "La eficacia directa de las directivas: su evolución reciente", *RIE*, vol. 18-3, 1991.

MIRALLES SANGRO, Pedro-Pablo, LINDE PANIAGUA, Enrique, SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago, MELLADO PRADO, Pilar, BACIGALUPO,

Mariano, *Derecho de la Unión Europea*, vol. I, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1995.

MODERNE, Franck, "La responsabilidad por actos del legislador y por los tratados internacionales en Francia", en *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho europeo y comparado* (Coord. Javier Barnés), Ed, Tecnos, Madrid, 1995.

MOITINHO DE ALMEIDA, José Carlos:

- *Dereito Comunitário a ordem jurídica comunitaria as Liberdades Fundamentais na C.E.E.*, Ed. Centro de Publicações do Ministério de Justicia, Lisboa, 1985.

- "Evolución jurisprudencial en materia de acceso de los particulares a la jurisdicción comunitaria", del libro coord. por RODRÍGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J., *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, 1ª ed., Ed. Cívitas, Madrid, 1993.

- "La protección de los Derechos Fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", del libro coord. por RODRÍGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos, y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J., *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, 1ª ed., Ed. Cívitas, Madrid, 1993.

MOLINA DEL POZO, Carlos F.:

- "El control parlamentario nacional sobre los actos normativos emanados de las instituciones de la Unión Europea", en *España en la Europa comunitaria: balance de diez años*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1995.

- *Procedimiento y recursos ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea*, Ed. Revista de Derecho Privado-Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1987.

MOLINA DEL POZO, Carlos F. (Coordinador), *España en la Europa Comunitaria: Balance de diez años*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1995.

MONACO, Riccardo, QUADRI, Rolando, TRABUCCHI, Alberto, *Trattato Istitutivo della Comunità Economica Europea*, vol. III, Ed. Giuffrè, Milano, 1965.

MONTORO CHINER, M^a Jesús, "Administraciones Públicas en la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Admisnitraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", A-RCDP, n° 16, julio, 1993.

MUÑOZ MACHADO, Santiago:

- *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Ed. Cívitas, Madrid, 1986.

- *El ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución española*, Ed. Cívitas, Madrid, 1980.

- *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de cultura*, Ed. Ministerio de Cultura-Secretaria General Técnica, Madrid, 1982.

- *La responsabilidad civil concurrente de las Administraciones Públicas*, Ed. Cívitas, Madrid, 1992.

- *La responsabilidad civil de la Administración por incumplimiento del Derecho comunitario europeo*, Escuela Libre de Derecho y Economía, Madrid, 1989.

- *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Ed. Alianza Editorial (Colección Alianza universidad, 1^a reimpresión), Madrid, 194.

- "General Principles of European Law and the Reform of Spanish Law on Administrative Procedure", MJECL, n°. 3, vol. 1, 1994.

- "La formación de un derecho común de la responsabilidad civil del Estado en el sistema comunitario europeo", en *Estudios de Derecho Público en Homenaje a Ignacio de Otto* (Coord. Dr. Ubaldo Gómez), Ed. Servicio de Publicaciones-Universidad de Oviedo, Oviedo, 1993.

- "La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea", en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*,

Tomo I, 1ª ed., Ed. Cívitas, Madrid, 1986.

- "La responsabilidad civil de la Administración por incumplimiento del Derecho comunitario europeo", GJCEE, nº. 64, B-41, abril, 1989.

- "La responsabilidad extracontractual de los poderes públicos en el Derecho comunitario europeo", DA, núms. 237-238, enero-junio, 1994.

- "Los principios de articulación de las relaciones entre derecho comunitario y el interno y las garantías jurisdiccionales para su aplicación efectiva", en *Tratado de Derecho comunitario europeo*, Dirigido por GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, GONZÁLEZ CAMPOS, Julio D., y MUÑOZ MACHADO, Santiago, Tomo I, Ed. Cívitas, Madrid, 1986.

MUÑOZ MACHADO, Santiago, GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y GONZÁLEZ CAMPOS, Julio D. (Directores de la obra) y Otros, *Tratado de Derecho comunitario europeo (Estudio sistemático desde el Derecho español)*, vols. I, II y III, Ed. Cívitas, Madrid, 1986.

MURPHY, Finbarr, Mc MAHON, and BRYAN, M.E., *European Community Law in Ireland*, Ed. Butterworths, Dublin, 1989.

NEVILLE, L. y JACOBS, F.C., *The Court of Justice of the European Communities*, Ed. Sweet & Maxwell, Londres, 1989.

NOLTE, Georg, "General Principles of German and European Administrative Law - A Comparison in Historical Perspective", MLR, nº. 2, vol. 57, marzo, 1994.

OLIVARES MARTÍNEZ, Ismael, "La incidencia de la integración sobre las competencias de las Comunidades Autónomas", DA, nº. 201, julio-septiembre, 1984.

O'NEILL, Aidan, and COPPEL, Jason, *Ec Law for UK Lawyers. The Domestic Impact of the EC Law within the UK*, Ed. Butterworths, London, 1994.

ORDÓÑEZ SOLÍS, David,

- *La ejecución del Derecho Comunitario Europeo en España*, 1ª ed., Ed. Cívitas, Madrid, 1994.

- "La legislación y las Administraciones nacionales en la realización del Mercado Único Europeo", GJCEE, B-87, septiembre, 1993.

ORIOI CASANOVAS y LA ROSA:

- "La acción exterior de las Comunidades Autónomas y su participación en la celebración de tratados internacionales", en *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas* (Director Manuel Pérez González, Coords. Fernando Mariño Menéndez y Francisco Aldecoa Luzarraga), Ed. IVAP, Vitoria-Gasteiz, 1994.

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis:

- "El artículo 93 de la Constitución como título estatal de competencia concurrente para los supuestos de incumplimientos autonómicos de las obligaciones comunitarias", REDA, nº. 55, julio-septiembre, 1987.

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, PAREJO ALFONSO, Luciano, y JIMÉNEZ-BLANCO, A., *Manual de Derecho administrativo*, 3ª ed., Ed. Ariel, Barcelona, 1994.

OSSENBÜHL, Fritz, "La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos en la República Federal de Alemania", en *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho europeo y comparado* (Coord. Javier Barnés), Ed. Tecnos, Madrid, 1995.

OTEROS FERNÁNDEZ, Manuel, *Introducción al Derecho procesal*

comunitario, Serie Derecho y Justicia, nº. 16, Ed. Manuel Oteros Fernández, Córdoba, 1992.

PALACIO GONZÁLEZ, José, "El sistema comunitario de fuentes del Derecho y su articulación con los ordenamientos nacionales (un acercamiento)", en *Jornadas: El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. El Tribunal de 1ª Instancia*", 1ª ed., Ed. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1991.

PANTALEÓN PRIETO, F., *Responsabilidad civil: conflictos de jurisdicción*, Ed. Tecnos, Madrid, 1985.

PAREJO ALFONSO, Luciano, "La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea", en *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas* (Director Manuel Pérez González, Coord. Fernando Mariño Manéndez, Francisco Aldecoa Luzarraga), vol. I, Ed. IVAP, Vitoria-Gasteiz, 1994.

PAREJO ALFONSO, Luciano, JIMÉNEZ BLANCO, A., ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, *Manual de Derecho administrativo*, 3ªed., Ed. Ariel, Barcelona, 1994.

PASSERONE, "La responsabilità extracontrattuale delle istituzioni comunitarie nella giurisprudenza della Corte di giustizia, nº. 3, RDPC, 1993.

PASTOR BORGONÓN, Blanca, "Los recursos de anulación y por omisión de actuación", en *Jornadas: El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. El Tribunal de 1ª Instancia*, 1ª ed., Ed. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1991.

PASTOR LÓPEZ, Miguel, "La aplicación del Derecho comunitario por los

órganos judiciales españoles", DA, nº. 201, julio-septiembre, 1984.

PELLICER ZAMORA, Rafael C.:

- "Invocabilidad horizontal de las disposiciones de las normas comunitarias", GJCEE, D-6, 1987.

- "Los caracteres del Derecho comunitario", GJCEE, B-2, nº. 3, septiembre, 1985.

PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel,

- *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas, (Director científico)*, vol. I, Ed. IVAP, Vitoria-Gasteiz, 1994.

- "Comunidades Autónomas y proyección exterior del Estado: comentario a la sentencia 252/1988", REDI, 1989.

- "La acción exterior del Estado y las autonomías: desarrollo en la práctica estatutaria", en *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz*, Vitoria, 1987.

PÉREZ TREMPES, Pablo, *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Ed. Ministerio de Justicia, Madrid, 1987.

PÉREZ TREMPES, Pablo, *Constitución española y Comunidad Europea*, 1ª ed., Ed. Cívitas, Madrid, 1994.

PERNICE, Ingolf, "Le recours en indemnité", CDE, núms. 5-6, 1995.

PESCATORE, Pierre, "La responsabilità dello stato membro per danni derivanti ai singoli dalla mancata attuazione del diritto comunitario", DCSI, Anno XXXII, nº 1-2, 1993.

PESCATORE, Pierre, "Responsabilità degli stati membri in caso di trasgressione delle norme comunitarie", DCSI, año XI, nº. 3-4, 1972.

PICOT, F., RIDEAU, Jöel, *Code des procédures communitaires*, Ed. Litec, 1995.

PLENDER, Richard, *Introducción al Derecho Comunitario Europeo*, Madrid, 1994.

PLOUVIER, Liliane, *Les décisions de la Cour de Justice des Communautés Européennes et leurs effets juridiques*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1975.

POMAHAC, Richard, "Administrative Justice and the Constitutional Court: Practice in Transformation of Public Law, Spetses Conference, No Publicado, 1996.

POMED SÁNCHEZ, Luis Alberto, "Algunas notas sobre las responsabilidad patrimonial de la Administración pública", nº 39, mayo-agosto, 1994.

PORCHIA, Ornella, "La responsabilità dello stato membro per danni derivanti ai singoli dalla mancata attuazione del Diritto comunitario", DCSI, año XXXII, nº. 1-2, 1993.

PUNZÓN MORALED A, Jesús, "Aplicación judicial del Derecho comunitario: 'La Sentencia Wagner Miret'", REALA, nº. 266, abril-junio, 1995.

QUADRI, Rolando, MONACO, Riccardo, TRABUCCHI, Alberto, y Otros, *Trattato Istitutivo della Comunità Economica Europea*, vol. III, Ed. Giuffré, Milano, 1965.

QUINTANA LÓPEZ, Tomás, "La responsabilidad del Estado legislador", RAP, nº 135, septiembre-diciembre, 1994.

RASMUSSEN, Hjalte, "Les Etats membres et l'articulation du droit communautaires", RFECF, nº 48, 1989.

REMIRO BROTONS, A.:

- "La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas", en *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, Ed. Facultad de Derecho de Zaragoza, Zaragoza, 1979.

- "La responsabilidad por incumplimiento de las comunidades autónomas. Posibles soluciones", en *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales*, Coord. HERRERO DE LA FUENTE, Alberto A., Ed. Cortes de Castilla y León, 1991.

REUTER, Paul, "Le recours de la Cour de Justice des Communautés européennes à des principes généraux de droit", *Mélanges Rolin*, Paris, 1964.

RIDEAU, Jöel, "Le role des Etats dans l'application du droit communautaire", AFDI, 1972.

RIDEAU Jöel, Y PICOT F., *Code des procedures communautaires*, Ed. Litec, 1995.

RIDEAU, Jöel, CHEVALLIER, Roger-Michel, y Otros, *Droit Institutionel des Communnautés Européennes*, Ed. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1974.

RIVERO, M., "Consideraciones en torno a los pronunciamientos

jurisprudenciales acerca de la responsabilidad del Estado legislador en España", DJ, nº. 63, 1989.

ROBLES MORCHÓN, Gregorio, *Elementos de Derecho comunitario*, Ed. Maphre, Madrid, 1996.

RODRÍGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos:

- "Los efectos internos del Derecho comunitario", DA, nº. 201, julio-septiembre, 1984.

- "Problemas jurídicos de la adhesión a la Comunidad Europea", en Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1984, Vitoria, 1985.

RODRÍGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos, y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J., *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, 1ª ed., Ed. Cívitas, Madrid, 1993.

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, *Autonomías y Administración Pública. Reflexiones sobre la Administración Única*, 1ª ed., Ed. Praxis, Barcelona, 1996.

RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, Jorge, "El papel del juez español en la aplicación del Derecho comunitario: algunos problemas.", en *España en la Europa comunitaria: balance de diez años* (Coordinada por Carlos F. Molina del Pozo), Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1995.

ROSADO PACHECO, Santiago, "Responsabilidad extracontractual de la Comunidad Económica Europea. Sentencia 8 de diciembre de 1987. Asunto 50/86, Societé des Grands Moulins de Paris contra la Comunidad Económica Europea", GJCEE, año IV, nº. 46, noviembre, 1988.

ROSS, Malcolm, "Beyond Francovich", MLR, nº. 1, enero, 1993.

RUBIO, Francisco, "Las comunidades autónomas y la Comunidad

Europea", A-RCDP, nº. 20, diciembre, 1995.

RUILOBA SANTANA, E., "Repercusiones del ingreso de España en la Comunidad Europea sobre la constitución del Estado de las Autonomías. Aspectos generales", en *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas*, Barelona, 1985.

RUIZ ROBLEDO, Agustín, *El Estado autonómico*, Ed. INAP-CEMCI, nº. 29, Granada, 1986.

RUIZ-JARABO COLOMER, Dámaso:

- *El Juez Nacional como Juez Comunitario*, 1ª ed., Ed. Cívitas, Madrid, 1993.

- "Aplicación del Derecho comunitario europeo por los órganos jurisdiccionales españoles", nº. 86, D-13, noviembre, 1990.

- "El Juez Nacional como Juez Comunitario. Valoración de la práctica española", en *El Derecho comunitario y su aplicación judicial (Coord. por Rodríguez Iglesias, Gil-Carlos, y Liñán Noguerras, Diego J.)*, 1ª ed., Ed. Cívitas, 1993.

RUIZ RUIZ, Florentino, "La aplicación supletoria del derecho del Estado ante la inactividad autonómica en la ejecución de las obligaciones comunitarias", en *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales*, Coord. HERRERO DE LA FUENTE, Alberto A., Ed. Cortes de Castilla y León, 1991.

RUSSO SPENA, Francesco, "La Corte de giustizia ridefinisce la responsabilità degli Stati membri per violazione del diritto comunitario, RITPC, págs. 163-174, 1992.

SACCHI MORSIANI, Guianguido, *Il poteres amministrativo delle Comunità Europee e le posizioni giuridiche dei privati*, vols. I y II, Ed. Giuffrè, Milano,

1965.

SADURSKA, Romana, and CHINKIN, C.M., "The collapse of the International Tin Council: A case of the State Responsibility?", VJIL, nº 4, vol. 30, 1990.

SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz Andrés, GONZÁLEZ VEGA, Javier A., y FERNÁNDEZ PÉREZ, Bernardo, *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, Ed. Eurolex, Madrid, 1996.

SÁNCHEZ LEGIDO, Ángel, *La tutela judicial del particular frente a la actividad normativa comunitaria*, Ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Castilla-la Mancha, Cuenca, 1994.

SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Luis Ignacio, "Los Tratados Constitutivos y el Derecho derivado", en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo* (Dirig. Eduardo García de Enterría, Julio D. González Campos y Santiago Muñoz Machado), 1ª ed., Ed. Cívitas, Madrid, 1986.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A.:

- *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Ed. Ceura, Madrid, 1988.

- "La teoría de la responsabilidad del Estado legislador", RAP, nº. 68, 1972.

SANTAOLALLA GADEA, Francisco:

- "La aplicación del Derecho comunitario en España", DA, nº. 201, julio-septiembre, 1984.

- "La integración del Derecho de las Comunidades Europeas en el ordenamiento español: Algunas zonas oscuras del "acquis communautaire", DA, nº. 193, 1982.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, "Reflexiones sobre el desarrollo

normativo del Derecho comunitario", RIE, nº. 2, vol. 14, 1987.

SCHERMERS, Henry G., *The Law as it stands on the appeal for damages*, Legal Issues of European Integration, nº. 1, 1975.

SCHERMERS, Henry G., HEUKELS, T., y MEAD, P.H., "Non contractual liability of the European Communities", Ed. Nijhoff Publ., La Haya, 1988.

SCHERMERS, Henry G., y WAELBROECK, Denis, *Judicial Protection in the European Communities*, 4ª ed., Ed. Kluwer Law and Taxation Publishers, Leiden, 1987.

SCHOCKWEILER, Fernand:

- "La responsabilité de l'autorité nationale en cas de violation du droit communautaire", RTDE, nº. 1, vol. 28, enero-marzo, 1992.

- "Le dommage causé par suite d'une violation du droit communautaire par l'autorité publique et sa réparation en droit luxembourgeois, PL, págs. 35 y ss., 1990.

- "Le régime de la responsabilité extra-contractuelle du fait d'actes juridiques dans la Communauté européenne", RTDE, nº 1, vol. 26, enero-marzo, 1990.

SCHOCKWEILER, Fernand, WIVENES, C., y GODART, J.M., "Le régime de la responsabilité extra-contractuelle du fait d'actes juridiques dans la Communauté européenne", RTDE, nº. 1, enero-marzo, 1990.

SCHRANS, G., "Herstel van de schade bij inbreuk op het Europees economisch recht door een onderneming, een Lid-Staat of een gemeenschapsinstelling", Rechtskunding Weekblad, 1968-1969.

SCHWARZE, Jürgen:

- *Europäisches Verwaltungsrecht (Entstehung und Entwicklung in*

Rahmen der Europäischen Gemeinschaft, 1ª. ed., Ed. Nomos, Baden-Baden, 1988; (traducción al inglés como: *European Administrative Law*, Ed. Sweet and Maxwell, London, 1992).

- "Tendencies towards a Common Administrative Law in Europe", ELR, vol. XVI, febrero, 1991; en francés se puede encontrar como: "Tendences vers un droit administratif commun en Europe", RTDE, nº. 2, avril-juin, 1993.

SEIDL-HOHENVELDERN, Ignaz, "Failure of Controls in the Sixth International Tin Agreement", Towards More Effective Supervision by the International Organizations, Essays in Honour of Henry G. SCHERMERS, vol. I, London, Ed. Martinus Nijhoff Publishers, 1994.

SEMPÉ, Françoise, "La responsabilidad extracontractual de la Administración en Francia", en *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho europeo y comparado* (Coord. Javier Barnés), Ed. Tecnos, Madrid, 1995.

SERRERA CONTRERAS, Pedro Luis, "De la responsabilidad de las Administraciones Públicas y de sus autoridades y demás personal a su servicio", en *Estudios y comentarios sobre la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Tomo II*, Ed. Centro de Publicaciones - Ministerio de Justicia y Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1993.

SHARPSTON, Eleanor, BARRISTER y MIDDLE TEMPLE, *Current EC legal developments. Interim and Substantive Relief in Claims under Community Law*, Ed. Butterworths, London, 1993.

SILVA DE LAPUERTA, Rosario:

- *El procedimiento ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, 1ª ed., Ed. Cívitas, Madrid, 1993.

- "El contencioso español ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", en *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial* (Coord. Ródríguez Iglesias, Gil Carlos, y Liñán Noguera, Diego J.), 1ª ed., Ed. Cívitas, Madrid, 1993.

SIMON, Denys, "Le Conseil d'Etat et les directives communautaires: du gallicanisme à l'orthodoxie?", RTDE, nº. 2m vol. 28, abril-junio, 1992.

SIMON, Denys, y BARAV, Ami, "La responsabilité de l'Administration nationale en cas de violation du droit communautaire", RMC, nº. 305, marzo, 1987.

SMITH, H., y HERZOG, P., *The law of the European Economic Community. A commentary of the EEC Treaty*, Ed. Matthew Bencler & Co. Inc., New York, actualización de 1990, núms. 5494 a 5502 y 6999 a 6137.

SMITH, L.J., "A European concept of conditio indebiti?", CMLR, vol. 19, 1982.

SMITH, WOOLF & JOWELL, *Judicial review of Administrative Action*, 5ª ed., Ed. Sweet & Maxwell, London, 1995.

SNYDER, Francis, "The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques", MLR, nº. 1, enero, 1993.

SORACE, Domenico, *La responsabilità pubblica in pratica*, Ed. Il Mulino, Bologna, 1995.

SORIANO, José Eugenio:

- *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Colección Semilla y Surco-Serie de Derecho, Ed. Tecnos, Madrid.

- *Reglamentos y Directivas en la jurisprudencia comunitaria*, 2ª ed., Ed. Tecnos, Madrid, 1988.

- "Comunidades Autónomas, Comunidades Europeas y Tribunal Constitucional", RDP, nº. 29, Madrid, 1989.

- "Responsabilidad del Estado legislador y proceso legislador", REDA, nº. 39, 1981.

SOUSSE, Marcel, *La notion de réparation de dommages en droit administratif français*, vols. 171 y 174, Ed. Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1994.

STEINER, Josephine:

- *Textbook on the ECC Law*, 2ª ed. Ed. Blackstone Press limited, London, 1990.

- "From direct effects to Francovich: shifting means of enforcement of Community Law", ELR, vol. 18, febrero, 1993.

SZYSZCZAK, Erika, "European Community Law: New Remedies, New Directions? Joined Cases C-6/90 and C-9/90, Francovich and Bonafaci v Italy", MLR, nº. 5, vol. 55, septiembre, 1992.

SZYSZCZAK, Erika, y Fitzpatrick, Barry, "Remedies and Effective Judicial Protection in Community Law, MLR, nº. 3, vol. 57, may, 1994.

TEITGEN, M. Pierre-Henri, *Cours de Droit Institutionnel Communautaire*, Paris, 1976.

TELCHINI, Italo, "La 'faute de service' nel diritto comunitario", RTDPC, Año XV, nº 1, Giuffrè Editore, Milano, 1961.

TERNEYRE, Philippe, "La responsabilité de l'Administration Économique du fait de son activité normative (principes généraux)", SJ, nº 23, supplement nº 3, 1990.

TESAURO, Giuseppe, *Diritto comunitario*, Ed. CEDAM, Padova, 1995,

TIZZANO, Antonio, *La Giurisdizione della Corte di Giustizia delle Comunità Europee*, Tesi de Laurea (NO PUBLICADA), 1960/61.

TIZZANO, Antonio, ALONSO GARCÍA, Ricardo, y GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Código de la Unión Europea*, Ed. Cívitas, Madrid, 1996.

TOLIVAR ALAS, Leopoldo, *Derecho Administrativo y Poder Judicial*, Ed. Tecnos, Madrid, 1996.

TORNOS MAS, Joaquín, "La distribución de competencias", en *Sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1985.

TOTH, A.G., *Legal Protection of individuals in the European Communities*, Ed. North-Holland Publishing Company, Amsterdam, 1978.

TRABUCCHI, Alberto, QUADRI, Rolando, MONACO, Riccardo, y Otros, *Trattato Istitutivo della Comunità Economica Europea, vol. III, Ed. Giuffrè, Milano, 1965.*

UECKER, Rolf, "Germany: Francovich and Beyond: A German Perspective, EBLR, nº. 12, vol. 55, december, 1994.

URÍA, Manuel, CALOT, Alfredo, DE LA TORRE, J.M., AGUILÓ, José F., "La responsabilidad extracontractual de las Comunidades Europeas en la jurisprudencia del

Tribunal de Justicia", RGD, año XLVI, núms. 541-42, octubre-noviembre, vol. I, 1989.

USHER, John A., *European Court Practice*, Ed. Sweet & Maxwell, London, 1983.

VACA, Michele:

- *La costruzione dell'ordinamento giuridico comunitario ed i Paesi membri*, Milano, Ed. Giuffrè, 1996.

- "L'integrazione dell'ordinamento comunitario con il Diritto degli Stati Membri e con i principi generali di Diritto", RDE, vol. 31, 1991.

VALENTI, Angelo, *La tutela degli interessi nelle Comunità Europee*, Ed. Giuffrè, Milano, 1963.

VALLE GÁLVEZ, Alejandro, "Las ayudas de Estado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", en *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial* (Coord. Rodríguez Iglesias, Gil Carlos, y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J.), 1ª ed, Ed. Cívitas, Madrid, 1993.

VALLEJO LOBETE, Ernesto, "La responsabilidad de los Estados por la violación de la normativa comunitaria", GJCEE, GJ 103, Boletín-71, febrero, 1992.

VAN DER BURG, L.J., "De niet contractuele aansprakelijkheid der Europese gemeenschappen en de jurisprudentie van het Hof van justitie", S-EW, 1969.

VAN GERVEN, Walter:

- "De niet contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap wegens normatieve handelingen", S-EW, 1976.

- "Non-contractual Liability of Members States, Community Institutions

and Individuals for Breaches of Community Law with a View to a Common Law for Europe", MJECL", nº 1, vol. 1, 1994.

VANDERSANDEN, J. y BARAV, A., *Contentieux Communautaire*, Ed. Bruylant, Bruselas, 1977.

VANNI, G., "Responsabilità della pubblica amministrazione: Tutela degli interessi di responsabilità per danni nell'ordinamento della C.E.C.A.", Archivio della responsabilità civile e dei problemi generali del danno, Anno IX, nº 4-5, abril-mayo, 1966.

VAUGHAN, David, y Lord HAILSHAM OF ST. MARYLEBONE (Coordinating Editor and Editor in Chief, respectivamente), *Law of the European Communities*, Ed. Butterworths, London, 1986.

VENTURINI, Gabriella, *La responsabilità extracontractuale delle Comunità Europee*, Giuffré, Milano, 1980.

VERLOREN, P., & KAPTEYN, P.J.G., *Introduction to the Law of the European Communities*, 2ª ed., Kluwer and Taxations Publishers, 1989.

VIGNES, Daniel, *A propos des quelques arrêts relatifs à la responsabilité pécuniaire de la Communauté Economique Européenne à l'égard des opérateurs économiques pour ses activités normatives*, Zaragoza, Ed. El Noticiero, 1973-74.

VIGORITI, Vincenzo, "La responsabilidad por actos del poder judicial en Italia", en *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho europeo y comparado* (Coord. Javier Barnés), Ed. Tecnos, Madrid, 1995.

VILÀ COSTA, Blanca, y ABELLÁN HONRUBIA, Victoria, Lecciones de

Derecho comunitario europeo, 3ª ed., Ed. Ariel, Barcelona, 1995.

WAELEBROEK, M., *La nature du droit au remboursement des montants payés contrairement au droit communautaire*, Liber Amicorum J. Mertens de Wilmars, Amberes, 1982.

WAELEBROEK, Denis, SCHERMERS, Henry, *Judicial Protection in the European Communities*, 4ª ed., Ed. Kluwer Law and Taxation Publishers, Leiden, 1987.

WALL, Edward H., M.A., *The Court of Justice of the European Communities*, Ed. Butterworths, 1966.

WEATHERILL, Stephen, and HOWELLS, Geraint G., *Consumer Protection Law*, Aldershot, 1995.

WHITE, Gillian, "State Responsibility in the Context of European Community Law, Contemporary Problems of International Law", Essays in honour of Georg SCHWARZENBERGER on his eightieth birthday, Ed. Stevens & Sons Limited, London, 1988.

WILS, Wouter, Concurrent liability of the Community and a Member State, ELR, nº.3, vol. 17, June, 1992.

WIVENES, C., SCHOCKWEILER, Fernand, y GODART, J.M., "Le régime de la responsabilité extra-contractuelle du fait d'actes juridiques dans la Communauté européenne", RTDE, nº. 1, enero-marzo, 1990.

WOOLF, SMITH & JOWELL, *Judicial Review of Administrative Action*, 5ª ed., Ed. Sweet & Maxwell, London, 1995.

WOUNTER, Wills, "Concurrent Liability of the Community and a Member State", ELR, 17, Ed. Sweet & Maxwell, 1992.

WYATT, D., and DASHWOOD, A., *The Substantive Law of the EEC*, Ed. Sweet & Maxwell, London, 1987.

ZANGHI, Claudio, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Ed. G. Giappichelli, Torino, 1995.

ZULEEG, Manfred, "Communautés Européennes et réparation des dommages catastrophiques", Travaux des XIII Journées d'études juridiques Jean Dabin organisées par le Departament de droit international Charles DE VISSCHEER, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1990.

ANEXO

SENTENCIAS RELATIVAS A LOS ARTÍCULOS 178 T.CE Y 215.2 T.CE

**SENTENCIAS DEL TJCE SOBRE RESPONSABILIDAD
EXTRA CONTRACTUAL CLASIFICADAS EN ORDEN ALFABÉTICO POR
DEMANDANTES⁴⁸²**

A

**** A. Foster y otras** v. British Gas plc, S. 12.7.90 (As. C-1988/89), Rec. 1990-7, I-3313 y ss.

**** A. Racke** v. Hauptzollamt Mainz, S. 25.1.79 (As. 98/78), Rec. 1979-1/2, I-69 y ss. (ed. ingl.).

**** Acceraieria Ferriera di Roma (FERAM) SpA** v. Hight Authority of the European Coal and Steel Community, S. 17.12.59 (As. 23/59), Rec. 1959, I-245 y ss. (ed. ingl.).

**** Acciaierie e Ferriere Busseni SpA** v. Comisión, S. 9.2.84 (As. 284/82), Rec. 1984-2, I-557 y ss. (ed. ingl.).

- **AERPO y Otros** v. Comisión, S. 6.6.90 (As. C-119/88), Rec. 1990-6, I-2189 y ss.

- **Alfons Lütticke GmbH** v. Comisión, S. 28.4.71 (As. 4/69), Rec. 1971, I-325 y ss. (ed. franc.).

- **Alfredo Grifoni** v. Comunidad Europea de la Energía Atómica, S. 27.3.90 (As. C-308/87), Rec. 1990-3, I-1203 y ss.

⁴⁸² Con dos asteriscos (**) delante de la sentencia de que se trate, se señalan las sentencias que sin derivar de un proceso por responsabilidad extracontractual de forma directa, sí afectan a éste en algún tipo de apreciación debido a la naturaleza de su contenido resolutorio, es decir, que atañen --por la naturaleza indirecta de la resolución-- a alguno de los aspectos parciales tratados en el estudio de la responsabilidad extracontractual.

**** Algera and others** v. Asamblea Común CECA, S. 12.7.57 (As. 7/56 y 3 a 7/57), Rec. 1957, I-81 y ss. (ed. ingl.).

**** Alois Lageder SpA y otros** v. Amministrazione delle finanze dello Stato, S. 1.4.93 (As. ac. C-31/91, C-32/91..., C-43/91 y C-44/91), Rec. 1993-4, I-1761 y ss.

- **Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt** v. Consejo, S. 2.12.71 (As. 5/71), Rec. 1971, I-975 y ss. (ed. franc.).

**** Akzo chemie BV y Akzo Chemie UK Ltd** v. Comisión, S. 24.6.86 (As. 53/85), Rec. 1986-6, I-1965 y ss.

**** AM & Europe limited** v. Comisión, S. 18.5.82 (As. 155/79), Rec. 1982-5, I-1575 y ss. (ed. ingl.).

**** Amministrazione delle Finanze dello Stato** v. Simmenthal SpA, S. 9.3.78 (As. 106/77), Rec. 1978-3, I-629 y ss. (ed. ingl.).

- **Amministrazione delle Finanze dello Stato** v SpA San Giorgio, S. 9.11.83 (As. 199/82), Rec. 1983-10, I-3595 y ss. (ed. ingl.).

**** Anne Collignon, Épouse Jean-Claude Muller** v. Comisión, S. 12.12.67 (As. 4/67), Rec. 1967, I-469 y ss. (ed. franc.).

**** Annemarie Kuhl** v. Consejo, S. 27.6.73 (As. 71/72), Rec. 1973-5, I-315 y ss. (ed. ingl.).

- **Anonymos Etaireia Epicheiriseon Metalleftikon Viomichanikon kai Naftiliakon AE y Otros** v. Consejo, S. 28.11.89 (As. C-121/86), Rec. 1989-10, I-3919 y

ss.

- **Anonymos Etaireia Epicheiriseon Metalleftikon Viomichanikon kai Naftiliakon AE y Otros** v. Consejo y Comisión, S. 28.11.89 (As. C.122/86), Rec. 1989-10, I-3959 y ss.

** **Anthony McNicholl Ltd y otros** v. Ministro de Agricultura, S. 8.3.88 (As. 296/86), Rec. 1988-3, I-1491 y ss.

** **Antonio Crispoltoni y otros** v. Fattoria Autonoma Tabacchi y Donatab Srl, S. 5.10.94 (As. ac. C-133/93, C-300/93 y C-362/93), Rec. 1994-10, I-4863 y ss.

** **Antoon Herpels** v. Comisión, S. 9.3.78 (As. 54/77), Rec. 1978-3, I-585 y ss. (ed. ingl.).

** **Apple and Pear Development Council** v. K.J. Lewis Ltd and Others (As. 222/82), Rec. 1983-11, I-4083 y ss (ed. ingl.).

- **Asia Motor France** v. Comisión, Auto 23.5.90 (As. C-72/90), Rec. 1990-5, I-2181 y ss.

- **Asteris AE and Others** v. Comisión, S. 19.9.85 (As. ac. 194 a 206/83), Rec. 1986-7, I-2815 y ss. (ed. ingl.).

- **Asteris AE y Otros** v. República Helénica y Comunidad, S. 27.9.88 (As. 106 a 120/87), Rec. 1988-8, I-5515 y ss.

B

- **Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG y Otros** v. Consejo y Comisión, S. 25.5.78 (As. ac.83 y 94/76, 4, 15 y 40/77), Rec. 1978-5, I-1209 y ss. (ed. ingl.).

- **Benito Francesconi y Otros** v. Comisión, S. 4.7.89 (As. ac. 326/86 y 66/88), Rec. 1989-7, I-2087 y ss.

- **Birra Dreher SpA** v. Riseria Modenese Srl, Consejo y Comisión, S. 10.12.86 (As. 267/80 TO), Rec. 1986, I-3901 y ss. (ed. franc.).

- **Birra Wührer SpA y Otros** v. Consejo y Comisión, S. 27.1.82 (As. ac. 256, 257, 265, 267/80 y 5/81), Rec. 1982, I-85 y ss. (ed. franc.).

- **Birra Wührer SpA and Others** v. Consejo, S. 13.11.84 (As. ac. 256, 257, 265, 267/80 y 5 y 51/81 y 282/82), Rec. 1984-10, I-3693 y ss. (ed. ingl.).

- **Blackspur DIY Ltd. & Steven Kellar, J.M.A. Glancy y Ronald Cohen** v. Consejo y Comisión, S. 16.9.97 (As. C-362/95 P), **NO PUBLICADA**.

- **Brasserie du pêcheur SA v. República Federal de Alemania y The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd y Otros**, S. 5.3.96 (As. ac. C-46/93 y C-48/93), Rec. 1996-3, I-1029 y ss.

- **Briantex SAS y Antonio Di Domenico** v. Comunidad Económica Europea y Comisión, S. 9.11.89 (As. 353/88), Rec. 1989-10, I- 3623 y ss.

C

** **C. Deville** v. Administration des impôts, S. 29.6.88 (As. 240/87), Rec. 1988-6, I-

3513 y ss.

- **Caclaine Watson & Company Limited** v. Consejo y Comisión, S. 10.5.90 (As. C-241/87), Rec. 1990-5, I-1797 y ss.

- **Campo Ebro Industrial SA y Otros** v. Consejo, S. 17.4.97 (As. C-138/95 P), Rec. 1997-4, I-2027 y ss.

** **Carmine Antonio Russo** v. Azienda di Stato per gli Interventi sul Mercato Agricolo (AIMA), S. 22.1.76 (As. 60/75), Rec. 1976-1, I-45 y ss. (ed. ingl.).

- **Charles H. V. Depoortere** v. Comisión, S. 1.12.83 (As. 217/82), Rec. 1983-11, I-4003 y ss. (ed. ingl.).

- **Claude Sayag and Another** v. Jean-Pierre Leduc and Others (Reference for a preliminary ruling by the Belgian Cour de Cassation), S. 10.7.69 (As. 9/69), Rec. 1969, I-329 y ss. (ed. ingl.).

- **CMC Cooperativa muratori e cementisti and Others** v. Comisión, S. 10.7.85 (As. 118/83), Rec. 1985-6, I-2325 y ss. (ed. ingl.).

- **Comisión** v. Augusto Brazzelli Lualdi y Otros, S. 1.6.94 (As. C-136/92 P), Rec. 1994-6, I-1981 y ss.

- **Comisión** v. Jean-Louis Tordeur and Others, S. 3.10.85 (As. 232/84), Rec. 1985-8, I-3223 y ss. (ed. ingl.).

- **Comisión** v. Stahlwerke Peine-Salzgitter AG, S. 18.5.93 (As. C-220/91 P), **NO PUBLICADA.**

- **Compagnia italiana alcool SAS di Mario Mariano & Co.** v. Comisión, S. 13.4.92 (As. C-358/90), Rec. 1992-4, I-2457 y ss.

- **Compagnie Continentale France** v. Consejo, S. 4.2.75 (As. 169/73), Rec. 1975-2, I-117 y ss. (ed. ingl.).

- **Compagnie d'Approvisionnement, de Transport et de Crédit SA et Grands Moulins de Paris SA** v. Comisión, S. 13.6.72 (As. ac. 9 y 11/71), Rec. 1972/I, I-391 y ss. (ed. ingl.).

- **Compagnie Industrielle et Agricole du Comté de Loheac and Others**, v. Consejo y Comisión, S. 31.3.77 (As. ac. 54 a 60/76), Rec. 1977-2, I-645 y ss. (ed.ingl.).

- **Compagnie Interagra SA** v. Comisión, S. 10.6.82 (As. 217/81), Rec. 1982, I-2233 y ss. (ed. franc.).

- **Comptoir national technique agricole (CNTA) SA** v. Comisión, S. 15.6.76 (As. 74/74), Rec. 1976-5, I-797 y ss. (ed. ingl.).

D

- **Debayer SA y Otros** v. Comisión, S. 2.3.78 (As. ac. 12, 18 y 21/77), Rec. 1978-3, I-553 y ss. (ed. ingl.).

- **De Boer Buizen BV** v. Consejo y Comisión, S. 29.9.87 (As. 81/86), Rec. 1987-8, I-3677 y ss.

- **De Franceschi SpA Monfalcone** v. Consejo y Comisión, S. 27.1.82 (As. 51/81), Rec. 1982, I-117 y ss. (ed. franc.).

- **DEKA Getreideprodukte GmbH & Co. KG. i. L. (formerly Firma Contifex Getreideprodukte GmbH & Co. KG)** v. Comunidad Económica Europea, S. 1.3.83 (As. 250/78), Rec. 1983-3, I-421 y ss. (ed. ingl.).

**** Delacre SA** v. Comisión, S. 14.2.90 (As. 350/88), Rec. 1990-1, I-395 y ss.

**** Denkavit France SARL** v. Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA), S. 22.1.86 (As. 266/84), Rec. 1986-1, I-149 y ss.

- **Denkavit International BV y Otros** v. Bundesamt für Finanzen, S. 17.10.96 (As. ac. C-283/94, C-291/94 y C-292/94), Rec. 1996-10, I-5063 y ss.

- **Denkavit s.r.l. and Denkavit Nederland B.V.** v. Comisión, S. 5.12.78 (As. 14/78), Rec. 1978-9, I-2497 y ss. (ed. ingl.).

- **Développement SA y Clemessy** v. Comisión, S. 24.6.86 (As. 267/82), Rec. 1986-6, I-1907 y ss.

*** * Dineke Algeria and others** v. Common Assembly of the ECSC, S. 12.7.57 (As. ac. 7/56 y 3/57), Rec. 1957 and 1958, I-39 y ss. (ed. ingl.).

**** Diversinte, S.A., e Iberlacta, S.A.,** v. Administración Principal de Aduanas de la Junquera, S. 1.4.93 (As. ac. C-260/91 y C-261/91), Rec. 1993-4, I-1885 y ss.

- **DGV, Deutsche Getreideverwertung und Rheinische Kraftfutterwerke GmbH y Otros** v. Consejo y Comisión, S. 4.10.79 (As. ac. 241, 242 y 245 a 250/78), Rec. 1979-8, I-3017 y ss. (ed. ingl.).

**** Dow Chemical Ibérica Sa y otros** v. Comisión, S. 17.10.89 (As. ac. 97 a 99/87), Rec. 1989, I-3165 y ss.

**** Dürbeck** v. Comisión, S. 1.4.82 (As. 11/81), Rec. 1982, I-563 y ss.

E

- **Eliodoro Pomar** v. Comisión, Auto 10.6.87 (As. 317/85), Rec. 1987-6, I-2467 y ss.

- **Ente Italiano di Servizio Sociale (EISS)** v. Comisión, S. 15.3.84 (As. 310/81), 1984-3, I-1341 y ss. (ed. ingl.).

- **Erich Dillenkofer y otros** v. Bundesrepublik Deutschland, S. 8.10.96 (As. ac. C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-190/94), 1996-10, I-4845 y ss.

**** Erich Stauder** v. City of Ulm, Sozialamt, S. 12.11.69 (As. 29/69), Rec. 1969, I-419 y ss. (ed. ingl.).

**** Eridiana-Zuccherifici nazionali e a.** v. Ministero per l'agricultura e le foreste e a., S. 27.9.79 (As. 230/78), Rec. 1979, I-2749 y ss. (ed. ingl.).

**** Estado Belga** v. Philipp Brothers SA, S. 12.7.90 (As. C-155/89), Rec. 1990-7, I-3265 y ss.

F

- **Finanziaria siderurgica Fisinder SpA y Otros**, S. 30.1.92 (As. ac. C-363/88 y C-364/88), Rec. 1992-1, I-359 y ss.

- **Firma E. Kampffmeyer y Otros** v. Comisión, S. 14.7.67 (As. ac. 5, 7 y 13 a 24/66), Rec. 1967, I-245 y ss. (ed. ingl.).

- **Firma Gebrüder Dietz** v. Comisión, S. 15.12.77 (As. 126/76), Rec. 1977-8, I-2431 y ss. (ed. ingl.).

- **Firma Kurt A. Becher** v. Comisión, S. 30.11.67 (As. 30/66), Rec. 1967, I-285 y ss. (ed. ingl.).

- **Firma Otto Lingenfelser** v. República Federal de Alemania, S. 27.6.90 (As. C-118/89), Rec. 1990-6, I-2637 y ss.

**** Fiscano AB** v. Comisión, S. 29.6.94 (As. C-135/92), Rec. 1194-6, I-2885 y ss.

- **Forafrique Burkinabe SA** v. Comisión, S. 29.4.93 (As. C-182/91), Rec. 1993-4, I-2161 y ss.

**** Fromançais SA** v. Fonds d'Orientation et de Régularisation des Marchés Agricoles (FORMA), S. 23.2.83 (As. 66/82), Rec. 1983-2, I-395 y ss. (ed. ingl.).

- **FUNOC** v. Comisión, S. 11.10.90 (As. C-200/89), Rec. 1990-9, I-3669 y ss. (ed. ingl.).

G

- **GAARM - Groupement des Associations Agricoles pour l'Organisation de la Production et de la Commercialisation des Pommes de Terre et Légumes de la Région Malouine and Others** v. Comisión, S. 13.12.84, (As. 289/83), Rec. 1984-11, I-4295 y ss. (ed. ingl.).

- **Gerhardus Leussink y Otros** v. Comisión, S. 8.10.86 (As. ac. 169/83 y 136/84), Rec. 1986-9, I-2801 y ss.

- **G.R. Amylum N.V. y Tunnel Refineries Limited** v. Consejo y Comisión, S. 5.12.79 (As. ac. 116 y 124/77), Rec. 1979-9/10/11, I-3497 y ss. (ed. ingl.).

- **Granaria BV** v. Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, S. 13.2.79 (As. 101/78), Rec. 1979-1/2, I-623 y ss. (ed. ingl.).

** **Gustave Wuidart y otros** v. Laiterie coopérative eupenoise, S. 21.2.90 (As. ac. C-267/88 a C-285/88), Rec. 1990-2, I-435 y ss.

H

- **Hans-Otto Wagner GmbH Agrarhandel KG** v. Comisión, S. 12.12.79 (As. 12/79), Rec. 1979-9/10/11, I-3657 y ss. (ed. ingl.).

** **Hauptzollant Hamburg-Jonas** v. Krücken, S. 26.4.88 (As. 316/86), Rec. 1988, I-2213 y ss.

** **Hoffmann-La Roche & Co. AG** v. Comisión, S. 13.2.79 (As. 85/76), Rec. 1979-1/2, I-461 y ss. (ed. ingl.).

- **Holtz & Willemsen GmbH** v. Consejo y Comisión, S. 2.7.74 (As. 153/73), **Rec.** , I-675 y ss. (ed. franc.).

I

- **IBC Importazione Bestiame Carni s.r.l.** v. Comisión, S. 27.1.76 (As. 46/75), Rec. 1976-1, I- 65 y ss (ed. ingl.).

- **Industrie en Handelonderneming Vreugdenhil BV** v. Comisión, S. 13.3.92

(As. C-282/90), Rec. 1992-3/I, I-1937 y ss.

**** International Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel**, S. 17.12.70 (As. 11/70), Rec. 1970-II, I-1125 y ss. (ed. ingl.).

- Interquell Stärke-Chemie GmbH & Co. KG and Diamalt AG v Council and Commission of the European Communities, S. 4.10.79 (As. ac. 261 & 262/78), Rec. 1979-8, I-3045 y ss. (ed. ingl.).

- Ireks-Arkady GmbH v Council and Commission of the European Communities, S. 4.10.79 (As. 238/78), Rec. 1979-8, I-2955 y ss. (ed. ingl.).

J

- James Joseph Cato v. Comisión, S. 8.4.92 (As. C-55/90), Rec 1992-4, I-2533 y ss.

**** Jean E. Humbet v. Belgian State**, S. 16.12.60 (As. 6/60), Rec. 1960, I-559 y ss. (ed. ingl.).

- Jean Marie Le Pen y Front National v. Detlef Puhl y Otros, S. 22.3.90 (As. C-201/89), Rec. 1990-3, I-1183 y ss.

- J.M. Mulder y Otros v. Consejo y Comisión, S. 19.5.92 (As. ac. C-104/89 y C-37/90), Rec. 1992-5, I-3061 y ss.

**** J. Nold, Kohlen- und Baustoffgrobhandlung v. Commission**, 14.5.74 (As. 4/73), Rec. 1974-4, I-491 y ss. (ed. ingl.).

**** John Mills v. European Investment Bank**, S. 15.6.76 (As. 110/75), Rec. 1976-

5, I-955 y ss. (ed. ingl.).

- **Josef Buckl & Söhne OHG y Otros v. Comisión**, S. 24.11.92 (As. ac. C-15/91 y C-108/91), Rec. 1992-9, I-6061 y ss.

- **Julius Kind KG v. Comunidad**, S. 15.9.82 (As. 106/81), Rec. 1982, I-2885 y ss. (ed. franc.).

K

** **Karl Könecke GmbH & Co. KG, Fleischwarenfabrik v. Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung**, S. 25.9.84 (As. 117/83), Rec. 1984-8, I-3291 y ss. (ed. ingl.).

- **Koinopraxia Enóséon Georgikon Synetairismon Diacheiríséos Enchorion Proïonton Syn. PE (KYDEP) v. Consejo y Comisión**, S. 15.9.94 (As. C-146/91), Rec. 1994-9, I- 4199 y ss.

- **Koninklijke Scholten Honig N.V. v. Consejo y Comisión**, S. 5.12.79 (As. 143/77), Rec. 1979-9/10/11), I-3583 y ss. (ed. ingl.).

- **Krohn & Co. Import-Export (GmbH & Co. KG) v. Comisión**, S. 26.2.86 (As. 175/84), Rec. 1986-2, I-753 y ss.

- **Kurt Kampffmeyer Mühlenvereinigung KG and Others v. Comisión y Consejo**, S. 2.6.76 (As. ac. 56 a 60/74), Rec. 1976-5, I-711 y ss. (ed. ingl.).

L

- **Leon Van Parijs y Otros** v. Consejo y Comisión, s. 21.6.93 (As. C-257/93), Rec. 1993-6, I-3335 y ss.

- **Les Assurances du crédit y Compagnie belge d'assurances crédit SA** v. Consejo y Comisión, S. 18.4.91 (As. C-63/89), Rec. 1991-4, I-1799 y ss.

- **Les Grands Moulins de Paris** v. Comunidad, S. 8.12.87 (As. 50/86), Rec. 1987-11, I-4833 y ss.

- **Lesieur Cotelte et Associés S.A. y Otros** v. Comisión, S. 17.3.76 (As. ac. 67 y 85/75), Rec. 1976-3, I-391 y ss. (ed. ingl.).

- **L'Étoile commerciale y Comptoir national technique agricole (CNTA)** v. Comisión, S. 7.7.87 (As. ac. 89 y 91/86), Rec. 3005 y ss.

- **Levantina Agrícola Industrial SA (LAISA) y CPC España SA** v. Consejo, S. 28.4.88 (As. ac. 31 y 35/86), Rec. 1988-4 y ss.

** **Louis Worms** v. High Authority of the ECSC, S. 12.7.62, (As. 18/60), Rec. 1962, I-195 y ss. (ed. ingl.).

- **Ludwigshafener Walmühle Erling KG y Otros** v. Consejo y Comisión, S. 17.12.81 (As. ac. 197 a 200, 243, 245 y 247/80), Rec. 1981-9, I-3211 y ss. (ed. ingl.).

- **Luigi Giordano** v. Comisión, S. 5.4.73 (As. 11/72), Rec. 1973-4, I-417 y ss. (ed. ingl.).

M

**** Mads Peder Jensen v. Landbrugsministeriet**, S. 18.12.79 (As. ac. 154, 205, 206, 226, 228, 263 y 264/78, 31, 39, 83 y 85/79), Rec. 1979-3, I-907 y ss. (ed. ingl.).

- **Mario Berti v. Comisión**, S. 14.2.85 (As. 131/81), Rec. 1985, I-645 y ss. (ed. franc.).

- **Meggle Milchindustrie GmbH & Co. KG v. Consejo y Comisión**, S. 18.3.86 (As. 244/83), Rec. 1986-3, I-1101 y ss.

- **Merkur-AuBenhandels-GmbH v. Comisión**, S. 24.10.73 (As. 43/72), Rec. 1973, I-1055 y ss. (ed. franc.).

- **Merkur-AuBbenhandel GmbH & Co. KG v. Comisión**, S. 8.6.77 (As. 97/76), Rec. 1977-4, I-1063 y ss. (ed. ingl.).

**** Meroni & C^a. v. Alta Autoridad de la CECA**, S. 13.7.61 (As. ac. 4, 16, 17, 20, 24, 26 y 27/60 y 1/61), Rec. 1961, I-161 y ss. (ed. ingl.).

- **Milch-, Fett- und Eier-Kontor GmbH v. Consejo y Comisión**, S. 2.3.77 (As. 44/76), Rec. 1977-2, I-393 y ss. (ed. ingl.).

- **Münchener Import-Weinkellerei Herold Binderer GmbH v. Comisión**, S. 29.1.85 (As. 147/83), Rec. 1985-1, I-257 y ss. (ed. ingl.).

- **Murri Frères v. Comisión**, S. 19.9.85 (As. 33/82), Rec. 1985-7, I-2759 y ss. (ed. ingl.).

N

**** NV Nederlandsche Banden-Industrie Michelin v. Comisión**, S. 9.11.83 (As.

322/82), Rec. 1983-10, I-3461 y ss. (ed. ingl.).

O

**** Oberhausener Kraftfutterwerk Wilhelm Hopermann BmbH v. 1990-5, S. 2.5.90 (As. C-357/88), Rec. 1990-5, I-1669 y ss.**

**** Office belge de l'économie et de l'agriculture (OBEA) v. Nicolas Corman et fils SA, S. 1.10.85 (As. 125/83), 1985-8, I-3939 y ss. (ed. ingl.).**

- Oleificio Borelli SpA v. Comisión, S. 3.12.92 (As. C-97/71), Rec. 1992-10, I-6313 y ss.

**** Orkem v. Comisión, S. 18.10.89 (As. 374/87), Rec. 1989-9, I-3283 y ss.**

**** Otto BV v. Postbank NV, S. 10.11.93 (As. C-60/92), Rec. 1993-11, I-5683 y ss.**

P

- Parlamento Europeo v. Mireille Meskens, S. 9.8.94 (As. C-412/92 P), Rec. 1994-8, I-3757 y ss.

- Pauls Agriculture Limited v. Consejo y Comisión, S. 18.5.83 (As. 256/81), Rec. 1983-5, I-1707 y ss. (ed. ingl.).

- Pesquerías de Bermeo, S.A. y Naviera Laida. S.A. v. Comisión, S. 7.5.92 (As. ac. C-258/90 y C-259/90), Rec. 1992-5, I-2901 y ss.

- P. Dumortier Frères S.A. y Otros v. Consejo, S. 4.10.79 (As. ac. 64 y 113/76,

167 y 239/78, 27, 28 y 45/79), Rec. 1979-8, I-3091 y ss. (ed. ingl.).

**** Pietro Pinna v. Caisse d'allocations familiales de la Savoie**, S. 15.1.86 (As. 41/84), Rec. 1986-1, I-1 y ss.

**** Pigs and Bacon Commission v. McCarren and Company Limited** (As.177/78), Rec. 1979-6/7, I-2161 y ss. (ed. ingl.).

- **Plaumann & Co v. Comisión**, S. 15.7.63 (As. 25/62), Rec. 1963, I-195 y ss. (ed. ital.).

**** Pretore di Salò v. X**, S. 11.7.87 (As. 14/86), Rec. 1987-6, I-2545 y ss.

R

**** Regina v. Kent Kirk**, S. 10.7.84 (As. 63/83), Rec. 1984-7, I-2689 y ss. (ed. ingl.).

**** Reino de Bélgica v. Comisión**, S. 10.7.86 (As. 234/84), Rec. 1986-7, I-2263 y ss.

**** Reino de Bélgica v. Comisión**, S. 10.7.86 (As. 40/85), Rec. 1986-7, I-2321 y ss.

**** Reino de España v. Consejo**, S. 20.9.88 (As. 203/86), Rec. 1988-8, I-4563 y ss.

**** República Federal de Alemania v. Comisión**, S. 14.1.87 (As. 278/84), Rec. 1987-1, I-1 y ss.

**** República Federal de Alemania v. Comisión**, S. 16.11.89 (As. C-333/87), Rec. 1989-10, I-3773 y ss.

**** República Francesa** v. Comisión, S. 15.12.87 (As. 336/85), Rec. 1987-11, I-5173 y ss.

**** República Francesa** v. Comisión, S. 16.6.93 (As. C-325/91), Rec. 1993-6, I-3283 y ss.

**** República Helénica** v. Consejo de la Unión Europea, S. 14.7.94 (As. C-353/92), Rec. 1994-7, I-3411 y ss.

- **Richard Hamill** v. Comisión, S. 5.10.88 (As. 180/87), Rec. 1988-9, I-6141 y ss.

- **Richard Pool** v. Consejo, S. 4.3.80 (As. 49/79), Rec. 1980-3, I-569 y ss. (ed. ingl.).

- **Robert Surcouf et Jean Vidou** v. Comunidad, S. 25.9.85 (As. ac. 71 y 72/84), Rec. 1985, I-2925 y ss. (ed. franc.).

- **Rosalba Palmisani** v. Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), S. 10.7.97 (As. C-261/95), **NO PUBLICADA**.

S

- **S. R. & V. Haegeman** v. Comisión, S. 25.10.72 (As. 96/71), Rec. 1972-II, I-1005 y ss. (ed. ingl.).

- **SA Biovilac NV** v. Comunidad, S. 6.12.84 (As. 59/83), Rec. 1984-11, I-4057 y ss. (ed. ingl.).

- **SA Oleifici Mediterranei** v. Comunidad, S. 29.9.82 (As. 26/81), Rec. 1982, I-

3057 y ss. (ed. franc.).

- **SA Roquette frères** v. Comisión, S. 30.5.89 (As. 20/88), Rec 1989-5, I-1553 y ss.

**** Schwarzwaldmilch GmbH** v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette, S. 11.7.68 (As. 4/68), Rec. 1968, I-377 y ss.

**** Sermide SpA** v. Cassa Conguaglio Zuccheri and others, S. 13.12.84 (As. 106/83), Rec. 1984-11, I-4209 y ss. (ed. ingl.).

**** Società agricola fattoria alimentare SpA** v. Amministrazione delle finanze dello Stato, Rec. 9.1.90 (As. C-337/88), Rec. 1990-1, I-1 y ss.

- **Société à responsabilité limitée Unifrex** v. Comisión y Consejo, S. 12.4.84 (As. 281/82), Rec. 1984-4, I-1969 y ss. (ed. ingl.).

- **Société des Produits Bertrand SA** v. Comisión, S. 25.1.76 (As. 40/75), Rec. 1976-1, I-1 y ss. (ed. ingl.).

- **Société d'Initiatives et de Coopération Agricoles and Société Interprofessionnelle des Producteurs et Expéditeurs de Fruits, Légumes, Bulbes et Fleurs d'Ille-et-Vilaine** v. Comisión, S. 5.7.84 (As. 114/83), Rec. 1984-7, I-2589 y ss. (ed. ingl.).

- **Société d'initiatives et de coopération agricoles y Société d'intérêt professionnel des producteurs et expéditeurs de fruits, légumes, bulbes et fleurs d'Ille-et-Vilaine** v. Comisión, S. 11.10.90 (As. C-46/89), Rec 1990-9, I-3621 y ss.

- **Société générale d'entreprises électro-mécaniques (SGEEM) y Roland Etroy** v. Banco Europeo de Inversiones, S. 2.12.92 (As. C-370/89), Rec. 1992-10, I-6212 y ss.

- **Société générale d'entreprises électro-mécaniques (SGEEM) y Roland Etroy** v. Banco Europeo de Inversiones, S. 25.5.93 (As. C-370/89), Rec. 1993-5, I-2583 y ss.

- **Société nationale interprofessionnelle de la tomate y Otros** v. Comisión, S. 17.5.90 (As. C-87/89), Rec. 1990-5, I-1981 y ss.

- **Société Roquette Frères** v. Comisión, S. 21.5.76 (As. 26/74), Rec. 1976-4, I-677 y ss. (ed. ingl.).

- **Sofrimport SARL** v. Comisión, S. 26.6.90 (As. C-152/88), Rec. 1990, I- 2477 y ss.

- **Spie-Batignolles** v. Comisión, S. 6.2.90 (As. C-201/86), Rec. 1990-2, I-197 y ss.

- **Stanley George Adams** v. Comisión, S. 7.11.85 (As. 145/83), Rec. 1985-9, I-3539 y ss. (ed. ingl.).

- **Standley George Adams** v. Comisión, S. 7.11.84 (As. 53/84), Rec. 1984, I-5795 y ss. (ed. franc.).

- **Sucrimex S.A. and Westzucker GmbH** v. Comisión, S. 2.3.80 (As. 133/79), Rec. 1980-3, I-1299 y ss (ed. ingl.).

T

- **Tezi Textiel BV** v. Comisión, S. 5.3.86 (As. 59/84), Rec. 1986-3, I-887 y ss.

- **Tezi BV** v. Ministerio de Economía, S. 5.3.86 (As. 242/84), Rec. 1986, I-933 y ss.

- **The Queen** v. H.M. Treasury, ex parte: British Telecommunications plc, S. 26.3.96 (As. C-392/93), Rec. 1996-3, I-1631 y ss.

- **The Queen** v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd, S. 23.5.96 (As. C-5/94), Rec. 1996-4/5, I-2553 y ss.

**** The Queen, ex parte E.D. & Man (Sugar) Ltd** v. Intervention Board for Agricultural Produce (IBAP), S. 24.9.85 (As. 181/84), Rec. 1985-7, I-2889 y ss. (ed. ingl.).

**** The Queen** v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd y otros, S. 19.6.90 (As. C-213/89), Rec. 1990-6, I-2433 y ss.

**** The Queen** v. The Minister of Agriculture, Fisheries and Food and the Secretary of State for Health, S. 13.11.90 (As. C-331/88), Rec. 1990-10, I-4023 y ss.

U

- **Union Nationale des Coopératives Agricole de Céréales and Others** v. Comisión y Consejo, S. 10.12.75 (As. ac. 95 a 98/74, y 15 y 100/75), Rec. 1975-9, I-1615 y ss. (ed. ingl.).

W

**** Walt Wilhelm y otros** v. Bundeskartellamt, S. 13.2.69 (As. 14/68), Rec. 1969, I-16 y ss. (ed. ingl.).

**** Weingut Gustav Decker KG** v. Hauptzollamt Landau, S. 25.1.79 (As. 99/78), Rec. 1979-1/2, I-101 y ss. (ed. ingl.).

- **Wilhelm Werhahn Hansamühle and Others** v. Consejo, S. 13.11.73 (As. ac. 63 a 69/72), Rec. 1973-8, I-1229 y ss. (ed.ingl.).

Z

** **Zuckerfabrik Berburg y otros** v. Consejo y Comisión, S. 14.1.87 (As. 281/84), Rec. 1987, I-49 y ss.

SENTENCIAS DEL TPICE SOBRE RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL CLASIFICADAS EN ORDEN ALFABÉTICO POR DEMANDANTES

A

- **Antillean Rice Mills NV y otros** v. Comisión de las Comunidades Europeas, S. 14.9.95 (As. ac. T-480/93 y T-483/93), Rec. 1995-9/10, II-2305 y ss.

- **Asia Motor France SA y otros** v. Comisión de las Comunidades Europeas, S. 19.9.92 (As. T-28/90), Rec. 1992-8, II-2285 y ss.

- **Atlanta AG y otros** v. Consejo de la Unión Europea y Comisión de las Comunidades Europeas, S. 11.12.96 (As. T-521/93), **NO PUBLICADA.**

- **Azienda Agricola "Le Canne" Srl.** v. Comisión de las Comunidades Europeas, S. 7.11.97 (As. T-218/95), **NO PUBLICADA**.

B

- **Blackspur DIY Ltd y otros** v. Consejo de la Unión Europea y Comisión de las Comunidades Europeas, S. 18.9.95 (As. T-168/94), Rec. 1995-9/10, II-2627 y ss.

C

- **Campo Ebro Industrial, S.A. y otros** v. Consejo de la Unión Europea, S. 21.2.95 (As. T-472/93), Rec. 1995-1/2, II-421 y ss.

- **Casper Koelman** v. Comisión de las Comunidades Europeas, S. 9.1.96 (As. T-575/93), Rec. 1996-1/2/3, II-1 y ss.

- **Cobrecap SA y otros** v. Comisión de las Comunidades Europeas, S. 15.3.95 (As. T-514/93), Rec. 1995-3/4, II-621 y ss.

D

- **Detlef Nölle** v. Consejo de la Unión Europea y Comisión de las Comunidades Europeas, S. 18.9.95 (As. T-167/94), Rec. 1995-9/10, II-2589 y ss.

- **Société Louis Dreyfus et Cie.** v. Comisión de las Comunidades Europeas, S. 24.9.96 (As. T-485/93), Rec. 1996-7/8/9, II-1101 y ss.

E

- **Efisol SA** v. Comisión de las Comunidades Europeas, S. 16.10.96 (As. T-336/94),

NO PUBLICADA.

- **Elena Candiote** v. Consejo de la Unión Europea, S. 16.1.96 (As. T-108/94), Rec. 1996-1/2/3, II-87 y ss.

- **Empresa Nacional de Urânio SA (ENU)** v. Comisión de las Comunidades Europeas, S. 15.9.95 (As. ac. T-458/93 y T-523/93), Rec. 1995-9/10, II-2459 y ss.

F

- **Federick Farrugia** v. Comisión de las Comunidades Europeas, S. 21.3.96 (As. T-230/94), Rec. 1996-1/2/3, II-195 y ss.

G

- **Giorgio Bernardi** v. Comisión de las Comunidades Europeas, A. 29.11.94 (As. ac. T-479/93 y T-559/93), Rec. 1994-11/12, II-1115 y ss.

- **Guérin Automobiles** v. Comisión, S. 6.5.97 (As. T-195/95), **NO PUBLICADA.**

- **Guérin Automobiles** v. Comisión, S. 10.7.97 (As. T-38/96), **NO PUBLICADA.**

H

- **Henricus Nijman** v. Comisión de las Comunidades Europeas, S. 25.9.91 (As. T-36/89), Rec. 1991-8/II, II-699 y ss.

K

- **Kernkraftwerke Lippe-Ems GmbH** v. Comisión de las Comunidades Europeas,

S. 25.2.97 (As. T-149/94 y T-181/94), Rec. 1997-1/2, II-161 y ss.

L

- **Lefebvre frères et soeurs y otros** v. Comisión de las Comunidades Europeas, S. 14.9.95 (As. T-571/93), Rec. 1995-9/10, II-2379 y ss.

M

- **Mireille Meskens** v. Parlamento Europeo, S. 8.10.92 (As. T-84/91), Rec. 1992-8, II-2335 y ss.

O

- **Odigitria AAE** v. Consejo de la Unión Europea y Comisión de las Comunidades Europeas, S. 6.7.95 (As. T-572/93), Rec. 1995-7/8, II-2025 y ss.

- **Onno Plug** v. Comisión de las Comunidades Europeas, S. 27.2.92 (As. T-165/89), Rec. 1992-2/II, II-367 y ss.

P

- **Paul Dischamp SA** v. Comisión de las Comunidades Europeas, S. 21.6.96 (As. T-226/94), Rec. 1996-4/5/6, II-575 y ss.

- **Pesquería Vasco-Montañosa, S.A. (Pevasa),y Compañía Internacional de Pesca y Derivados, S.A. (Inpesca)**, v. Comisión de las Comunidades Europeas, A. 28.4.94 (As. ac. T-452/93 y T-453/93), Rec. 1994-4/5, II-229 y ss.

R

- **Richco Commodities Ltd** v. Comisión, S. 24.9.96 (As. T-491/93), **NO PUBLICADA.**

S

- **San Marco Impex Italiana SA** v. Comisión de las Comunidades Europeas, S. 16.11.94 (As. T-451/93), Rec. 1994-1/12, II-1061 y ss.

- **Stahlwerke Peine-Salzgitter AG** v. Comisión de las Comunidades Europeas, S. 27.6.91 (As. T-120/89), Rec. 1991-6, II-279 y ss.

- **Syndicat des producteurs de viande bovine de la coordination rurale y otros** v. Comisión, S. 21.11.96 (As. T-53/96), **NO PUBLICADA.**

U

- **Unifruit Hellas EPE** v. Comisión de las Comunidades Europeas, S. 15.12.94 (As. T-489/93), Rec. 1994-11/12, II-1 y ss.

V

- **Vereniging van Exporteurs in Levende Varkens y otros** v. la Comisión de las Comunidades Europeas, S. 13.12.95 (As. ac. T-481/93 y T-484/93), Rec. 1995-11/12, II-2941 y ss.

W

- **Wafer Zoo Srl** v. Comisión de las Comunidades Europeas, S. 18.5.95 (As. T-478/93), Rec. 1995-5/6, II-1479 y ss.

